

# Zicht op resultaat?

P. van der Knaap en R.P. van Oosterom

---

*Vorig jaar werd in dit blad onder de veelzeggende titel Aansturen op resultaat ingegaan op de start van interdepartementale beleidsonderzoeken naar de bedrijfsvoering van acht uitvoerende overheidsorganisaties.<sup>1</sup> De onderzoeken richtten zich op de vraag of het mogelijk zou zijn om voor de desbetreffende organisaties een meer op output gerichte besturingswijze en bedrijfsvoering in te voeren. Daarbij zou tevens de toegevoegde waarde van invoering van een batenlastenstelsel voor de bedrijfsvoering in kaart worden gebracht. De auteurs maken de balans op van de eerste reeks 'bedrijfsvoeringsonderzoeken' bij de rijksoverheid.*

Als het gaat om de aansturing en bedrijfsvoering van overheidsorganisaties staan drie woorden centraal: slagvaardigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid. Deze trefwoorden vatten de ambities van het financieel management bij de rijksoverheid kernachtig samen. De *Miljoenennota 1999* stelt in dit verband: 'De eisen die de samenleving aan de overheid stelt, worden steeds hoger. Dit vraagt om een slagvaardige overheid die doelgericht en efficiënt werkt aan het omzetten van beleidsvoor-nemens in resultaten. Mede daarom werkt de overheid hard aan het verbeteren van haar organisatie en werkwijze'.<sup>2</sup>

De afgelopen jaren zijn tal van ontwikkelin-

---

*De auteurs zijn beiden werkzaam bij het ministerie van Financiën, respectievelijk als coördinator methodologie beleidsevaluatie bij de afdeling Beleidsevaluatie en -instrumentatie en als plaatsvervangend hoofd van de afdeling Begrotingsbeheer van de directie Begrotingszaken, directoraat-generaal van de Rijksbegroting. Het artikel is geschreven op persoonlijke titel. De auteurs bedanken mr. drs. A. Bestebreur RO, drs. C. van der Burg en drs. H.W.O.L.M. Korte voor hun deskundig commentaar op een eerdere versie van dit artikel.*

gen in gang gezet om deze ambities waar te maken. De introductie van het agentschapmodel, de verdere ontwikkeling van kengetallen en de interdepartementale beleidsonderzoeken met als thema 'financiële vernieuwing' vormen de belangrijkste recente stappen.<sup>3</sup> Het afgelopen jaar is daar de eerste ronde interdepartementale beleidsonderzoeken (IBO's) naar de aansturing en bedrijfsvoering van uitvoerende diensten bijgekomen. In de periode september 1997 tot juni 1998 zijn de aansturing en bedrijfsvoering van acht uitvoerende overheidsorganisaties onderzocht. Het ging daarbij om de volgende diensten (zie tabel 1).

Wanneer rekening wordt gehouden met het feit dat de werknemers van de Koninklijke Marechaussee niet tot de sector Rijk behoren, luidt de conclusie dat de onderzoeken betrekking hebben op circa een derde van het totale aantal fte's binnen de rijksoverheid. Wie tabel 1 beziet, zal tevens constateren dat de onderzochte diensten divers van aard zijn. Zij verschillen niet alleen in omvang, maar ook wat betreft hun taak en omgeving. Ondanks deze diversiteit, zijn voor iedere onderzochte dienst verbetervoorstellen ontwikkeld.

**Tabel 1: Onderzochte diensten in het kader van de eerste ronde IBO's bedrijfsvoering**

<i>Dienst</i>	<i>Budget 1998 (in mln. gld.)</i>	<i>Fte's 1998</i>
Koninklijke Marechaussee (Defensie)	440	4.800
Belastingdienst (Financiën)	3.875	30.598
Bureau voor de Industriële Eigendom (Economische Zaken)	33	71
Algemene Inspectiedienst (LNV)	75	612
Uitvoeringsorganisatie Individuele Huursubsidie (VROM)	72	250
Arbeidsinspectie (Sociale Zaken en Werkgelegenheid)	80	800
Inspectie Gezondheidsbescherming (VWS)	108	880
Dienst Gebouwen Buitenland (Buitenlandse Zaken)	69	40
Totaal	4.752	38.151

### **Drijfveer: bevorderen van doelmatigheid door meer transparantie**

Als achterliggende veronderstelling bij de onderzoeken gold dat toepassing van een meer outputgerichte aansturing en bedrijfsvoering tot meer doelmatigheid en doeltreffendheid zou leiden. Dit door de 'tucht van de transparantie'. Zo kan bijvoorbeeld de ontwikkeling van de kosten van producten en diensten in de tijd worden gevolgd (tijdreeksen) en kan het kostenniveau van soortgelijke diensten onderling worden vergeleken (bedrijfsvergelijkingen of *benchmarking*). Op deze wijze ontstaat er – zowel voor de Staten-Generaal, het kabinet, het vakdepartement als voor de betrokken dienst – een beter zicht op de relatieve doelmatigheid, waarmee producten en diensten worden voortgebracht. Samen met periodieke doorlichting van de bedrijfsvoering en evaluatieonderzoek naar de effecten van beleid, biedt deze transparantie handvatten voor een betere besluitvorming over de inzet van budgettaire middelen.

### **Output als ideologie?**

Het startschot voor de onderzoeken werd door het vorige kabinet gegeven met de nota *Van uitgaven naar kosten*.<sup>4</sup> Daarin staat geschreven dat het voor een optimale bedrijfsvoering in de collectieve sector wenselijk is om meer overheidsorganisaties te sturen op basis van afspraken over prestaties en daarvoor te maken kosten: 'Overal waar dit voor de bedrijfsvoering van toegevoegde waarde is, moet worden bevorderd dat (uitvoerende) diensten over-

stappen op een baten-lastenstelsel'. In de aanhef genoemde artikel *Aansturen resultaat* wordt ingegaan op het concept en normatieve! – kader dat bij deze onderzoeken is gehanteerd. Aan de hand van dit zijn de bestaande aansturing en bedrijfsvoering van de onderzochte diensten beschreven. Door deze empirische beschrijving vervolgens te vergelijken met een ideaaltypisch outputgericht sturingsmodel, kunnen verschillende sturingsmogelijkheden in kaart worden gebracht.

De opstellers van *Aansturen op resultaat* benoemen de ambitie om overheidsorganisaties aan te sturen op *output* nadrukkelijk 'second best'. Wanneer de effecten van overheidsinterventies goed meetbaar zijn, kan outputsturing en budgettering op basis van *come* plaats te vinden. In de meeste gevallen is dit echter niet of niet goed haalbaar. Als output al meetbaar zijn, is het vaak nog niet mogelijk deze ook daadwerkelijk toe te schrijven aan de prestaties of het functioneren van een bepaalde overheidsdienst in een bepaalde periode.<sup>5</sup> Sturen op output is dan een minder aantrekkelijk alternatief. Afspraken maken over kwantiteit en kwaliteit van door een organisatie te leveren producten en diensten en de daarvoor te maken kosten, *gericht* op een bepaald *outcome*, dáár gaat het om bij 'aansturen op resultaat'.

De gekozen insteek heeft haar uitwerking gekost. Nu de eerste ronde onderzoeken tooid, ligt er een stapel rapporten met ir-

rende titels als *Aanslaan op resultaat* (Belastingdienst), *Speuren op resultaat* (Algemene Inspectiedienst), *Octrooi op output* (Bureau voor de Industriële Eigendom) en *Bouwen met resultaat* (Dienst Gebouwen Buitenland). Sleutelwoorden zijn output en resultaat. Samen met de samenvattende overzichtsrapportage *Zicht op resultaat*, welke onlangs aan de Tweede Kamer is aangeboden, is het een mooi moment om de balans eens op te maken. Is hier sprake van het nastreven van een outputgerichte bedrijfsvoering als louter ideologie? Of gaat het ook nog om wat anders? Is er meer dan alleen 'gevoel' voor outcome?

In dit artikel, waarin verslag wordt gedaan van de uitkomsten van deze eerste reeks 'bedrijfsvoeringsonderzoeken', proberen wij deze vraag te beantwoorden. Duidelijk is dat er veel raakvlakken bestaan tussen (politieke) besluitvorming, (departementale) aansturing en (decentrale) bedrijfsvoering. De afbakening van de scheiding tussen 'beleid' en 'uitvoering' is daarbij slechts één factor.

## De IBO-procedure: van heroverweging naar intercollegiale toetsing

Interdepartementale beleidsonderzoeken worden inmiddels al weer zeventien jaar uitgevoerd. Bij aanvang werden deze onderzoeken heroverwegingen genoemd, vanwege de doelstelling tot weloverwogen ombuigingen te komen.<sup>6</sup> Onder deze paraplu zijn in september 1997 voor het eerst onderzoeken naar de *bedrijfsvoering* van grote overheidsdiensten gestart. De bedrijfsvoeringsonderzoeken hebben een bijzonder karakter. In tegenstelling tot andere beleidsonderzoeken, waarbij onder het thema 'financiële vernieuwing' wordt gezocht naar verschillende beleidsvarianten, richten de bedrijfsvoeringsonderzoeken zich louter op de mogelijkheden om de aansturing en bedrijfsvoering van de diensten te verbeteren. Kenmerkend voor alle IBO's is dat zij worden uitgevoerd door interdepartementaal samengestelde werkgroepen. Een onafhankelijke deskundige, veelal met ervaring inzake resultaatgericht werken, hanteert de voorzittershamer. Dit leidt tot een systeem van intercolle-

giale toetsing dat zijn waarde tijdens deze IBO-ronde heeft bewezen.<sup>7</sup>

## De uitkomsten op hoofdlijnen: onderzoek met resultaat?

Bij iedere dienst is door een interdepartementale werkgroep onderzocht in hoeverre reeds wordt gewerkt met, naar kwantiteit en kwaliteit, meetbare producten en diensten. Daarbij is onder meer in kaart gebracht of – en zo ja, op welke wijze – de kostprijs van geleverde producten en diensten wordt berekend en welke consequenties dit heeft voor de inzet van middelen. Voorts is onderzocht hoe de betreffende dienst enerzijds door het vakdepartement wordt aangestuurd, en anderzijds zijn eigen productieprocessen stuurt en beheerst. Ten slotte is de toegevoegde waarde van het baten-lastenstelsel (een op bedrijfs-economische leest geschoeide begrotingssystematiek) in kaart gebracht. De uitkomsten van de bedrijfsvoeringsonderzoeken laten zich het best aan de hand van deze onderzoeksthema's beschrijven.

### Onderzoeksthema A: De meetbaarheid van de kwantiteit, kwaliteit en kosten

Het eerste onderzoeksthema kan worden beschouwd als het fundament onder het resultaatgerichte besturingsmodel: voor een resultaatgerichte aansturing en bedrijfsvoering dienen de door de organisatie geleverde prestaties meetbaar te zijn, zowel naar kwantiteit als naar kwaliteit. In een resultaatgericht besturingsmodel gaat het immers om afspraken over de te leveren prestaties en daarvoor te maken kosten. Daarnaast biedt het beschikken over meetbare output de mogelijkheid om beheersbevoegdheden te decentraliseren en doelmatigheid te bevorderen (bijvoorbeeld met behulp van tijdreeksen, bedrijfsvergelijkingen en het doorberekenen van kosten).

#### *Uiteenlopende startposities*

Voor iedere organisatie is een analyse gemaakt van de mate waarin doelstellingen reeds in producten, diensten of overige output-indicatoren zijn geoperationaliseerd, dan wel te operationaliseren zijn. Tevens is in kaart gebracht of, en zo ja op welke wijze, de kostprijs van

producten en diensten wordt bepaald, dan wel *kan* worden bepaald. Het is niet verwonderlijk dat het merendeel van de onderzochte diensten reeds begonnen is met het formuleren van eenduidige indicatoren voor hun productie. Dit geldt in het bijzonder voor de Belastingdienst, het Bureau voor de Industriële Eigendom en de drie inspectiediensten: de Algemene Inspectiedienst, de Arbeidsinspectie en de Inspectie Gezondheidsbescherming. Desalniettemin zijn ook voor deze diensten wezenlijke verbeterpunten in kaart gebracht.

Bij (het beoordelen van) doelmatigheid gaat het altijd om een combinatie van kosten per product en de kwaliteit daarvan. Naast meetbaarheid van kwantiteit en kosten is het zaak dat aan de prestaties kwaliteitsnormen worden verbonden. Daarbij kan worden gedacht aan behandel- of doorlooptijden, wachttijden bij doorlaatposten, oplossingspercentages van rechercheonderzoeken of het aantal ontvangen gerechtvaardigde klachten. Zoveel mogelijk dient de kwaliteit van de output te worden gewaarborgd in een kwaliteitszorgsysteem dat is vastgelegd in de (beschrijving van de) administratieve organisatie van de dienst. Vooral op dit punt bevatten de rapporten van de werkgroepen bruikbare aanbevelingen.

De verschillende uitgangsposities hebben gevolgen voor het aantal ontwikkelingsfasen dat de diverse diensten scheidt van een op (eind)producten toegesneden aansturing en bedrijfsvoering. Dit komt naar voren in de door de werkgroepen gedane aanbevelingen, die qua ambitieniveau uiteenlopen.

#### *Veel is meetbaar, maar niet alles*

Bij het streven naar een meer resultaatgerichte sturingswijze vormt het adagium 'meten is weten' een goede insteek. Het is echter niet zo dat alle onderzochte diensten volledig op meetbare eindproducten kunnen worden gestuurd.

Veel verrichtingen zijn bijvoorbeeld meetbaar. De aantallen uitgevoerde inspecties, behandelde aanvragen of afgehandelde belastingplichtigen zijn daarvan goede voorbeelden. Maar de meetbaarheid is begrensd: niet alle activiteiten zijn in output-termen te vangen, gekozen output-termen zeggen niet alles.<sup>8</sup> Zo

wordt bij vrijwel alle onderzochte di aangegeven dat het voor de kerntaak 'b advisering' weliswaar mogelijk is c adviezen in aantallen te kwantificeren dat de werklast per gegeven advies doo sterk verschilt. Bij het Bureau vo Industriële Eigendom speelt hetzelfde kerntaak 'internationaal bestuur'. Het van inzicht in de aantallen gegeven ad en de daarvoor ingezette uren en overig delen is niettemin zinvol om te kunnen toren welk deel van de capaciteit aan de viteiten wordt besteed.

#### **Onderzoeksthema B: Externe aans door het vakdepartement**

Het resultaatgerichte besturingsmodel uit twee componenten: externe aan (van de dienst door het vakdepartem interne bedrijfsvoering (besluitvorm besturing van de dienstonderdelen de decentrale dienstmanagement). Het onderzoeksthema heeft betrekking ge de outputgerichtheid van het externe st instrumentarium. Door de werkgroe voor iedere dienst een analyse gemaakt mate waarin door het vakdepartemen bestaande situatie op kwaliteit en kos producten en diensten wordt gestu welke verbeteringen daarin mogelijk z

De onderzoeken bevestigen het besta een tweetal rollen dat door het moede tement ten opzichte van (uitvoerende heidsdiensten wordt vervuld: die van *ei* en die van *opdrachtgever*. De rol van e wordt in de meeste gevallen vervuld d bureau van de Secretaris-Generaal of de tementale Bestuursraad. De beleidsd zouden dan de rol van opdrachtgever vervullen. De eigenaar draagt de verad delijkheid voor de bedrijfsvoering, te beleidsdirecties vanuit hun opdrachtg rol de prijs/kwaliteitsverhouding di bewaken en deze zoveel mogelijk vastleggen in afspraken met de uitv diensten.

Uit de onderzoeken komt naar voren c rollen in een aantal gevallen verwev wat het risico van 'belangenverstrengde daardoor minder heldere aansturing va

perspectief van de desbetreffende dienst oplevert. Het is daarom zaak dat de verschillende rollen die een vakdepartement jegens een overheidsdienst vervult, worden verduidelijkt: een zuivere rolverdeling komt de transparantie van afwegingen in zowel beleid als beheer ten goede. Een en ander zal tevens tot uitdrukking moeten komen bij het afleggen van verantwoording door de uitvoerende dienst over het gevoerde beleid en beheer, aan respectievelijk zijn departementale opdrachtgever(s) en eigenaar.

*Beleid en uitvoering: bepalen, betalen en genieten in één hand*

De scheidslijn tussen beleid en uitvoering laat zich niet altijd eenduidig trekken. Sommige diensten voeren niet louter beleid uit, maar geven daar tevens zelf in belangrijke mate inhoud aan. De dienst in kwestie heeft dan relatief veel ruimte voor het vertalen van wet- en regelgeving in uitvoeringsmaatregelen. Daarbij geldt in het algemeen dat het denken in termen van 'output' en 'kosten' méér bij de uitvoerende diensten dan bij de aansturende vakdepartementen/beleidsdirecties heeft postgevat. Vanuit het perspectief van het resultaatgerichte sturingsmodel – besturing op basis van afspraken over prestaties en daarvoor te maken kosten – houdt dit het risico in dat niet het aansturende vakdepartement, maar de dienst zelf de eisen formuleert waaraan de producten of diensten moeten voldoen.

Uit de rapporten blijkt dat het zaak is deze mogelijk negatieve gevolgen voor de evenwichtigheid van de relatie tussen departement en uitvoeringsorganisatie te ondervangen door een betere identificatie van de te leveren producten en diensten enerzijds, en het maken van afspraken over te leveren prestaties anderzijds. Van groot belang is daarbij dat de beleidsdirecties zélf inzicht ontwikkelen in de relatie tussen (de realisatie van) beleidsdoelen en de concrete producten en diensten die zij daartoe van 'hun' diensten vragen. Pas dan kunnen zij resultaatgericht sturen: het kostenbewust inzetten van beschikbare middelen bij de totstandbrenging (door uitvoeringsorganisaties) van producten en diensten, die moeten bijdragen aan de totstandkoming van een gewenst effect. Uit de onderzoeken komt in dat verband

duidelijk naar voren dat de ambtelijke en politieke leiding moet kunnen beschikken over indicatoren (over de effecten van uitgevoerde beleidsmaatregelen), op basis waarvan zij kan bepalen aan welke hoeveelheid output behoefte bestaat.

Bij het vormgeven van een sturingsrelatie dient daarbij in principe als een van de uitgangspunten te worden genomen dat de activiteiten 'bepalen' en 'betalen' door dezelfde persoon of hetzelfde organisatieonderdeel worden uitgevoerd. De rol en verantwoordelijkheid van beleidsdirecties (als opdrachtgever) kan in dat opzicht worden verbeterd door het compartimenteren of overhevelen van budgetten voor de inzet van overheidsdiensten. Directies geven dan zélf binnen de beschikbare budgettaire kaders prioriteiten aan. Verwacht mag worden dat dit zal leiden tot een groter kostenbewustzijn.

*Beheersingsrisico's?*

De gedachte leefde bij sommigen dat sturen op output afbreuk doet aan de mogelijkheden van de departementale bestuurder om in te kunnen grijpen in de (beheersing van de) primaire processen van een overheidsdienst. Zeker is dat de rollen van beleidsdirecties en departementale controllers zullen veranderen. Bij de overgang naar een resultaatgericht besturingsmodel neemt de bemoeienis met de directe uitvoering inderdaad af: de aandacht verschuift naar de beleids- en begrotingsvoorbereiding en de over de uitvoering afgelegde verantwoording. Als ondersteunende staffunctie van de eigenaar van een overheidsdienst zullen de centrale directies Financieel-Economische Zaken (FEZ) in die zin een meer toezichthoudende rol gaan vervullen.

Daarbij blijft het overigens in principe wel mogelijk om 'in te grijpen' in het uitgavenniveau op kasbasis. Gegeven de kostprijs van de producten en de sturing daarop, kan dit evenwel niet zonder consequenties zijn voor de hoeveelheid en/of kwaliteit van de geleverde output. In een systeem van outputsturing zijn deze consequenties onmiddellijk duidelijk en worden zij 'automatisch' bij de afweging door de departementsleiding betrokken.

### **Onderzoeksthema C: Interne bedrijfsvoering**

Het derde onderzoeksthema betrof de volledigheid van de interne planning & control-cyclus, de outputgerichtheid daarvan, alsmede de aansluiting op de externe aansturing vanuit het vakdepartement. Ook de mogelijkheden daartoe hangen in belangrijke mate af van de meetbaarheid van de door de dienst geleverde producten en diensten in kwantiteit, kwaliteit en kosten. Pas als aan deze 'meetbaarheidsvoorwaarde' is voldaan, kan de kostprijs van producten en diensten immers nuttig worden ingezet bij de allocatie van middelen respectievelijk de (beoordeling van de) wijze waarop de betreffende dienst zijn interne productieprocessen bestuurt en beheerst.

Vrijwel zonder uitzondering menen de werkgroepen dat het verband tussen in te zetten middelen en te leveren prestaties transparanter moet worden gemaakt. In een resultaatgericht sturingsmodel zijn niet de historisch gegroeide formatieve en materiële kaders van organisatieonderdelen leidend voor de allocatie van middelen, maar de door de opdrachtgevers gevraagde producten en diensten. Daarbij geldt logischerwijs dat de mate waarin het decentraliseren van managementbevoegdheden (integraal management) mogelijk is, mede afhangt van de meetbaarheid van de geleverde output.

De mate van decentralisatie van bevoegdheden bepaalt weer de aard van de informatie in de interne planning & control-cyclus. Bij het merendeel van de diensten is sprake van een 'concern-achtige' structuur met één centrale directie en meerdere decentrale directies, eenheden of afdelingen. Een dergelijke structuur biedt goede mogelijkheden tot interne 'bedrijfsvergelijking', waarbij intern kostprijzen kunnen worden getoetst. Daarnaast kunnen managementcontracten langs de gelaagde structuur worden doorvertaald: een hoofddirecteur sluit een managementcontract met zijn regiodirecteuren en heeft zelf een managementcontract met zijn Directeur-Generaal. Op deze wijze kan het resultaatgerichte sturingsmodel verder worden gedecentraliseerd.

Als algemene aanbeveling geldt dat de zorg voor kwaliteit van de (eind)producten expli-

ciet moet worden gewaarborgd in de inrichting van werkprocessen. Door dit systeem kwaliteitszorg op te nemen in de beschrijving van de administratieve organisatie wordt alleen de betrouwbaarheid van de kwaliteitsborging verhoogd, maar kan opdrachtgevers tevens inzicht worden gegeven in het gelaagde kwaliteitszorgsysteem.

### **Onderzoeksthema D: Meerwaarde baten-lastenstelsel**

Het vierde onderzoeksthema heeft betrekking op de meerwaarde van het baten-lastenstelsel bij het streven naar een resultaatgerichte sturing en bedrijfsvoering van overheidsinstellingen. Uit de meeste onderzoeken komt belang van het baten-lastenstelsel voor resultaatgerichte sturingsmodel duidelijk voren. Invoering van een baten-lastenstelsel heeft volgens de werkgroepen als voordelen:

- het leidt tot een betere kostprijsberekening van geleverde producten of diensten;
- het leidt tot een betere besluitvorming over de aanschaf en/of vervanging van kapitaalintensieve productiegoederen.

De gunstige effecten van het baten-lastenstelsel voor het resultaatgerichte besturingsmodel houden nauw verband met de mogelijkheden die het baten-lastenstelsel biedt voor het op een bedrijfseconomische basis berekenen van de kostprijs van producten en diensten. We met reële kosten in plaats van met uitgaven voor een resultaatgericht besturingsmodel, vooral van toegevoegde waarde indien de uitgaven en kosten niet gelijk zijn aan elkaar. Wanneer in een dergelijke situatie uitgaven aan producten worden toegerekend, veroorzaken incidentele kapitaaluitgaven fluctuaties tussen de jaren. Dergelijke fluctuaties veroorzaken het zicht op de relatieve doelmatigheid en houden ernstige belemmeringen in voor het opstellen van tijdreeksen en bedrijfsvergelijkingen.<sup>9</sup> Om dezelfde reden maakt toepassing van het baten-lastenstelsel het eenvoudige opdrachtgever-opdrachtnemerrelaties te verbeteren.

Invoering van een baten-lastenstelsel tevens leiden tot betere besluitvorming over de aanschaf en afstoot van kapitaalgoederen en het baten-lastenstelsel (en sturing op kosten per pro-

impliceert immers dat de kosten van eerdere kapitaaluitgaven voor productiegoederen en uitgaven voor onderhoud mede bepalend zijn voor het kostenniveau van de geleverde producten en diensten. Op deze wijze wordt men sneller gedwongen zich steeds weer af te vragen of een kapitaalgoed behouden (en onderhouden!) moet worden, of beter verkocht kan worden. Het verplichtingen-kasstelsel ontbeert dergelijke prikkels tot doelmatig kapitaalgoederenvoorraadbeheer. Al met al maakt invoering van een baten-lastenstelsel een continuüm aan doelmatigheidsprikkels mogelijk.

Bij de bepaling van de relevantie van de invoering van het baten-lastenstelsel gaat het er niet in de eerste plaats om de kapitaalintensiviteit op het niveau van de dienst *als geheel* vast te stellen. Het gaat veeleer om de verschillen die ontstaan tussen de toegerekende uitgaven aan versus de kosten van producten per resultaatverantwoordelijke (decentrale) eenheid/manager. Ook bij een relatieve geringe kapitaalintensiviteit kunnen van jaar tot jaar majeure fluctuaties van de 'kosten' (lees: uitgaven) per product per budgethouder voorkomen.

Invoering van een nieuw stelsel brengt kosten met zich mee: mensen moeten worden opgeleid, systemen aangepast. De kosten-batenafweging inzake de meerwaarde van een baten-lastenstelsel doet zes werkgroepen evenwel besluiten om invoering op korte termijn (binnen enkele jaren) aan te bevelen. Daarbij geldt uiteraard wel de voorwaarde dat aan de comptabele eisen wordt voldaan (iets waartoe de door de werkgroepen voorgestelde implementatietrajecten overigens automatisch zullen leiden). Door de specifieke kenmerken van de organisatie wordt bij de Koninklijke Marechaussee de mogelijke invoering van het stelsel overigens in een langer tijdsperspectief geplaatst.

## Vizier op output: instrumentele ideologie

### **Twee wegen naar doelmatigheid**

Het resultaatgerichte sturingsmodel leidt langs twee parallel lopende wegen tot meer doelmatigheid. De eerste weg hangt nauw samen met

de mate waarin de door een rijksdienst geleverde producten en diensten meetbaar zijn. Het op betrouwbare wijze vaststellen van de aantallen en kwaliteit van geleverde producten en diensten maakt het zoals gezegd mogelijk om de ontwikkeling van de kosten van die producten of diensten in de tijd te volgen (tijdreeksanalyses). Tevens is het mogelijk om de relatieve doelmatigheid te bepalen door de kosten van soortgelijke organisaties onderling te vergelijken (bedrijfsvergelijking en benchmarking).

De tweede weg waarlangs resultaatgericht management kan leiden tot meer doelmatigheid is die van gedelegeerde managementbevoegdheden (integraal management). Uit de in de jaren tachtig gestarte projecten met zelfbeheer komt naar voren dat het verantwoordelijk maken van decentrale managers voor de wijze waarop zij middelen inzetten bij het uitvoeren van taken, leidt tot versterking van het kostenbewustzijn, een snellere besluitvorming en een grotere arbeidsvoldoening. De recentelijk afgesloten evaluatie van het agentschapsmodel wijst in dezelfde richting.

### **Via output sturen op outcome**

Uit het vorenstaande komt duidelijk naar voren dat het voeren van beleid, het inrichten van sturingsrelaties en verbetering van bedrijfsvoering niet los van elkaar kunnen worden gezien. Het meetbaar maken van output zegt nog niet direct iets over het bereiken van het gewenste maatschappelijke effect (de outcome). Wel vormt het een belangrijke stap in de richting van sturen op outcome: door afspraken te maken over de door een dienst te leveren prestaties (welke in kwantiteit, kwaliteit en kostprijs zijn gedefinieerd), kan meer gericht worden aangestuurd op de effecten die van de prestaties mogen worden verwacht.

Bij de allocatie van (per definitie schaarse) collectieve middelen dienen de gewenste maatschappelijke effecten voorop te staan. Het gaat uiteindelijk om zaken als bescherming van onze natuurlijke leefomgeving, veiligheid, voldoende werkgelegenheid en de zorg voor kwetsbare groepen. Het oogmerk van goed overheidsbeleid zou moeten zijn: het op doeltreffende en doelmatige wijze tot stand

brengen van deze gewenste effecten. De vraag die derhalve steeds moet worden beantwoord, luidt: welke hoeveelheid van welke producten en diensten moet worden afgesproken om een bepaald gewenst maatschappelijk effect te kunnen bereiken?

De drie onderzochte inspectiediensten vormen een goed voorbeeld. De activiteiten van Arbeidsinspectie, Algemene Inspectiedienst en Inspectie Gezondheidsbescherming moeten bijdragen aan een bepaald nalevingsniveau. Het als aanvaardbaar geachte nalevingsniveau dient leidend te zijn bij het bepalen van de door de inspectiediensten te leveren prestaties (de te verrichten inspecties, controles en opsporingsactiviteiten). Het gaat daarbij om het afwegen van de marginale kosten tegen de marginale opbrengsten (wat levert een extra controle-activiteit op aan het nalevingsniveau?). Een nalevingsniveau van 100% kan daarbij alleen worden bereikt tegen oneindig hoge kosten.

In de praktijk is het zoals gezegd vaak niet goed mogelijk om de aansturing van uitvoerende overheidsorganisaties toe te snijden op de mate waarin gewenste effecten worden bereikt. Hoewel het uiteindelijk gaat om de *doeltreffendheid van beleid*, is het naar onze mening vaak zinvoller om overheidsorganisaties in de reguliere planning & control-cyclus aan te sturen op de *doelmatigheid van beheer*. Dat wil zeggen, het zo kostenbewust mogelijk inzetten van middelen bij de totstandbrenging van producten en diensten, die moeten bijdragen aan de totstandkoming van een gewenst effect. Dat het daarbij zaak is om met behulp van periodiek evaluatieonderzoek de effecten van beleidsmaatregelen – waaronder de mate van doelbereiking – te onderzoeken, spreekt bijna voor zich.<sup>10</sup>

## Vervolg

De eerste reeks IBO-onderzoeken naar de aansturing en bedrijfsvoering van overheidsorganisaties kent een driedelige doorwerking naar de toekomst: (1) de implementatie van de in de rapporten opgenomen verbetervoorstellen, (2) het uitvoeren van nieuwe bedrijfsvoeringson-

derzoeken en (3) de meer algemene doorwerking op de manier waarop binnen de overheid wordt nagedacht en vorm gegeven aan de beleids- en bedrijfsvoering.

### Implementatie verbeteringsvoorstellen

De onderzoeksrapporten bevatten zonderling een uitgewerkt implementatieplan, dat erop gericht is om aan de hand van door de werkgroep verbetervoorstellen de onderzochte organisaties een meer op maat gerichte besturingswijze en bedrijfsvoering in te voeren. De volgende stap is om te onderzoeken hun praktische meerwaarden te gaan aantonen. Resultaat en output moeten geen ideologie, maar vormen een instrument om tot een betere besturing van overheidsorganisaties te komen. De praktijk zal moeten uitwijzen in hoeverre deze meerwaarden daadwerkelijk wordt verzilverd.

### Nieuwe onderzoeksrondes

De regering is van plan de ontwikkeling van een meer transparante beleids- en bedrijfsvoering met kracht voort te zetten. Het jaarcijfer Regeerakkoord vermeldt in dit verband de 'brede implementatie van het resultaatgevoerd bestuursmodel deze kabinetsperiode zal worden bevorderd'. Het systematische voeren van IBO's naar de aansturing van bedrijfsvoering van overheidsdiensten daarbij gezien als een adequaat middel. Het streven is dan ook om de komende jaren grote rijksdiensten door te lichten. Orde heeft minister van Financiën Zalm de 'tweede ronde' bedrijfsvoeringsonderzoeken ge-

Daarbij gaat het om de volgende organisaties:

1. Uitzending personeel Ontwikkeling samenwerking – Ministerie van Ontwikkelingssamenwerking;
2. Zittende Magistratuur (rechtspraak) – Ministerie van Justitie;
3. Inspectie Ruimtelijke Ordening / Inspectie Milieuhygiëne/Inspectie Volkshuisvesting – Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer;
4. Centraal Bureau voor de Statistiek – Ministerie van Economische Zaken;
5. Rijksdienst voor Keuring van Vee en Producten – Ministerie van Landbouw, Natuur en Visserij.



## Naar een meer transparante beleids- en bedrijfsvoering

De ambities van het financieel management bij de rijksoverheid zijn duidelijk genoeg. De tijd voor 'aansturen op resultaat' lijkt rijp te zijn, maar de lat ligt hoog. Het gaat om niet minder dan een slagvaardige overheid, die doeltreffend beleid ontwikkelt en dat dan doelmatig uitvoert. De vertaling van beleidsdoel-einden in meetbare criteria enerzijds, en de toepassing van een meer op resultaat gerichte bedrijfsvoering anderzijds, leiden in dat verband op steeds meer terreinen tot grotere transparantie. Het verband tussen de inzet van middelen, de te leveren producten en diensten en de daarmee te behalen effecten wordt duidelijker. Deze grotere transparantie komt de politieke besluitvorming over beleidsmaatregelen ten goede en biedt bovendien een bruikbaar handvat bij het beoordelen van de doeltreffendheid van beleid. Van een beter inzicht in kosten en gedecentraliseerde verantwoordelijkheden gaan tevens prikkels uit tot een doelmatig beheer.

De dit najaar afgeronde IBO-onderzoeken naar de aansturing en bedrijfsvoering van uitvoerende overheidsorganisaties zijn – samen met het agentschapsmodel, de toepassing van kengetallen en projectmatig evaluatieonderzoek – een stap op de weg naar 'een staat met meer resultaat'.<sup>11</sup> Maar ook het voorstel om, onder gelijke voorwaarden, het baten-lastenstelsel ook beschikbaar te stellen voor diensten die geen agentschap zijn, is een belangrijke impuls voor de bredere toepassing van het resultaatgerichte sturingsmodel bij de rijksoverheid.<sup>12</sup> In het rapport *Jaarverslag in de politieke arena* zijn daarnaast voorstellen gedaan om de verantwoording beleidsmatiger en meer op hoofdlijnen plaats te doen vinden. Parallel daaraan worden momenteel de grondslagen gelegd voor de 'begroting in de 21e eeuw'. Een grondige bezinning op de inhoud en presentatie van de begroting moet er voor zorgen dat de gebruikswaarde van de begroting toeneemt. Daarop vooruitlopend wordt met behulp van zogenoemde 'voorhoedetrajecten' dit jaar al in kaart gebracht hoe de benutting van prestatiegegevens en beleids-evaluatie kan worden verbeterd.

Terug naar de titel van dit artikel. Er is inderdaad zicht op resultaat bij overheidsorganisaties, een beter zicht zelfs. Dit komt doordat de 'tucht van de transparantie' steeds meer voeten aan de grond krijgt. De in deze slotparagraaf genoemde trajecten beogen alle bij te dragen aan meer transparantie in zowel de aansturing en bedrijfsvoering van overheidsorganisaties, als het nastreven en bereiken van doeleinden van beleid.

## Noten

- <sup>1</sup> Zie P. van der Knaap, A.D. Kraak en A. Mulder, Aansturen op resultaat, in *Openbare uitgaven*, 1997, nr. 4, blz. 184-194.
- <sup>2</sup> Zie hoofdstuk 4 van de *Miljoenennota 1999 (Financieel management: transparantie en samenwerking)*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 26 200, nr. 1.
- <sup>3</sup> Zie voor een overzicht van deze initiatieven P. van der Knaap, H.W.O.L.M. Korte en R.P. van Oosteroom, Financieel management bij de centrale overheid, in *De Accountant*, 1998, nr. 3, blz. 137-141.
- <sup>4</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 1996-1997, 25 257, nr. 1.
- <sup>5</sup> Om binnen een planning & control-cyclus daadwerkelijk op effecten te kunnen sturen, dienen deze effecten niet alleen meetbaar, maar tevens aan een bepaalde (plannings)periode toerekenbaar te zijn. Vergelijk Peter Smith, *Measuring outcome in the public sector*, Taylor & Francis, London, 1998.
- <sup>6</sup> Zie bijvoorbeeld F.K.M. van Nispen, *Het dossier heroverweging*, Eburon, Delft, 1992.
- <sup>7</sup> Voor een vraagesprek met enkele voorzitters van IBO-werkgroepen verwijzen wij op dit punt naar M. de Bok, Ambtenaren toetsen elkaars bedrijvigheid, in *Openbaar Bestuur Magazine*, 1998, blz. 33-36.
- <sup>8</sup> Vergelijk N.P. Mol, *Operationele budgettering – Efficiency en effectiviteit in activiteitenbudgetten*, Samsom, Alphen aan den Rijn, 1997.
- <sup>9</sup> Zie bijvoorbeeld ook het Platform Doelmatigheid, *Doelmatigheid en normen*, NIVRA, Den Haag, 1997.
- <sup>10</sup> Zie bijvoorbeeld Marianne Donker en Jack Derks (red.), *Rekenschap – Evaluatie-onderzoek in Nederland, de stand van zaken*, Nederlands Centrum Geestelijke Volksgezondheid, Utrecht, 1993; William N. Dunn, *Public policy analysis*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, 1994.
- <sup>11</sup> Vergelijk L. Elting en W.J.M. Gerdes, *Een staat met meer resultaat*, SDU Uitgevers, Den Haag, 1995.
- <sup>12</sup> Zie noot 3.