

KOMPAS

VOOR

ZELFBEHEER



**EEN NIEUWE KOERS VOOR DE BEDRIJFSVOERING
IN DE RIJKSDIENST**

KOMPAS VOOR ZELFBEHEER

Eindrapport van de interdepartementale werkgroep
Zelfbeheer II

mei 1985

Dit rapport is op aanvraag verkrijgbaar bij de
Centrale Directie Voorlichting van het Ministerie
van Financiën, Postbus 20201, 2500 EE 's-Gravenhage.

Voorwoord

Zelfbeheer - het eerste rapport - is goed ontvangen. Het idee sloeg aan. Zelfbeheer is in. Juist daarom is een tweede rapport nodig. Om een richting aan te geven waarin Zelfbeheer zich ontwikkelt. Maar eveneens om een kader te hebben waarin iedereen die bij Zelfbeheer betrokken is, zijn kennis en ervaring kan inbrengen. Dit mede vanwege het feit dat de Zelfbeheergedachte nog niet op alle punten geheel is uitgekristalliseerd en er ten aanzien van enkele zaken nog geen uniform beeld is. Als dat laatste al mogelijk en wenselijk is. Immers, "de" rijksdienst bestaat niet.

Zelfbeheer leeft. Dat blijkt uit het feit dat veel departementen met proeftuinen willen beginnen, zelfs zijn er ondertussen gestart. Hetgeen een goede zaak is en onontkoombaar. De theorie zal namelijk al snel vastlopen als er geen praktische ervaring is. Ook invoering van Zelfbeheer is een iteratief proces van "learning by doing".

Dit rapport is te zien als een voortgangsrapportage over de stand van zaken. Te meer daar de ontwikkelingen zo snel gaan dat niet alles al in een rapport is samen te vatten. Duidelijk is daarom dat de kaders in dit rapport om een soepele uitwerking vragen. Ongeduldige, voorlopende departementen zullen wel eens hun "vrijheidsdrang" moeten inpassen in (nog) bestaande regels. Terwijl de beheersdepartementen Financiën en Binnenlandse Zaken moet worden gevraagd de in het rapport ontwikkelde beheerskaders flexibel toe te passen. De risico's daarvan zijn beperkt, want alleen proeftuinen zelfbeheren voorlopig, niet de gehele rijksdienst.

Dit rapport wil in zekere zin een kompas zijn, echter niet meer dan dat. Want het zijn toch de stuurlieden die het hem zullen moeten doen. Niet aan de wal, maar op zee. Laten we dus uitvaren en een logboek bijhouden.

W.C. Verbaan
Voorzitter van de werkgroep
Zelfbeheer II
mei 1985,
Het Scheepvaarthuis,
Amsterdam.

SAMENVATTING**1. INTRODUCTIE**

- | | | |
|-----|-------------------------------------|---|
| 1.1 | Waarom een vervolgstudie zelfbeheer | 1 |
| 1.2 | Opbouw van het rapport | 2 |

2. ZELFBEHEER BIJ NADER INZIEN

- | | | |
|-----|----------------------------|----|
| 2.1 | Waarom zelfbeheer | 4 |
| 2.2 | Lusten en lasten | 5 |
| 2.3 | Waar zelfbeheer | 6 |
| 2.4 | Zelfbeheer en outputmeting | 7 |
| 2.5 | Prikkels | 10 |

3. DELEGATIE EN BEHEERSING

- | | | |
|-------|----------------------------------------------------------|----|
| 3.1 | Delegatiepatroon | 13 |
| 3.2 | Beheer en beheersing bij zelfbeheer: wat mag en wat moet | 14 |
| 3.3 | Getrapte opbouw van de budgetten | 16 |
| 3.4 | Zelfbeheer en de financiële functie | |
| 3.4.1 | Algemeen | 18 |
| 3.4.2 | Wat mag | 18 |
| 3.4.3 | Wat moet | 21 |
| 3.5 | Zelfbeheer en de personele functie | |
| 3.5.1 | Algemeen | 22 |
| 3.5.2 | Wat mag | 24 |
| 3.5.3 | Wat moet | 25 |
| 3.6 | Zelfbeheer en de aanschaffings- en huisvestingsfunctie | |
| 3.6.1 | Algemeen | 26 |
| 3.6.2 | Wat mag | 27 |
| 3.6.3 | Wat moet | 27 |
| 3.7 | Sanctiemogelijkheden | 29 |
| 3.8 | Aanpassing van wet- en regelgeving | |
| 3.8.1 | Algemeen | 29 |
| 3.8.2 | De financiële functie | 30 |
| 3.8.3 | De personele functie | 30 |
| 3.8.4 | De aanschaffings- en huisvestingsfunctie | 30 |
| 3.8.5 | Proeftuinen zelfbeheer | 31 |

4. CONTRACTMANAGEMENT

4.1	Inhoud van het contract	32
4.2	Totstandkoming en inhoud van het budgetplan	34
4.3	Totstandkoming en inhoud van het beheersplan	36
4.4	Informatievoorziening	
4.4.1	Algemeen	37
4.4.2	Kwaliteitseisen ten aanzien van het informatiesysteem	38
4.4.3	Selectiviteit	40
4.5	Overige contractaspecten	40

5. ZELFBEHEER IN DE PRAKTIJK

5.1	Inleiding	42
5.2	Hoe zelfbeheer in te voeren	42
5.3	Hoe zelfbeheer te organiseren	45
5.4	Succesvoorwaarden voor zelfbeheer	46
5.5	Waar experimenten met zelfbeheer	48
5.6	Follow-up	50

BIJLAGEN

- I "Zelfbeheer" in de Britse Civil Service
- II Brief aan de Secretarissen-Generaal over intentieverklaring proeftuinen zelfbeheer
- III Samenstelling van de werkgroep Zelfbeheer II

SAMENVATTING

1. Toepassingsgebied voor zelfbeheer

De uiteenlopende reacties op het eerste heroverwegingsrapport Zelfbeheer en tal van zelfbeheerachtige ontwikkelingen binnen de rijksdienst vragen om een duidelijke afgrenzing van het toepassingsgebied voor zelfbeheer. Zelfbeheer geldt de apparaatsuitgaven in ruime zin, dat wil zeggen het betreft ook de apparaatsuitgaven die tevens programma-uitgaven zijn (rijksscholen, krijgsmachtonderdelen, rijkspolitie, gevangeniswezen e.d.). "Beleidsgevoelige" apparaatsuitgaven kunnen zonodig geheel of gedeeltelijk van zelfbeheer worden uitgezonderd. De zuivere programma-uitgaven (overdrachten, kapitaalverstrekkingen, deelnemingen, kredietverlening e.d.) zijn van zelfbeheer uitgesloten. Dit laat onverlet de mogelijkheid en wenselijkheid van een meer bedrijfsmatig beheer bij die categorie uitgaven.

2. Contractmanagement

Zelfbeheer is een nieuwe managementconceptie voor de rijksdienst waarbij door organisatorische delegatie en mandaatverlening directe verantwoordelijkheden met betrekking tot het beheer worden toegewezen aan de lijnmanager. De eindverantwoordelijkheid blijft op een hoger bestuurlijk niveau gelegen. Zelfbeheer is "vrijheid in gebondenheid". De beperkingen in de vorm van onder meer verantwoordings- en informatieplicht vloeien voort uit eisen die vanuit centrale beheersingsoptiek aan de zelfbeherende dienst moeten worden gesteld.

Afhankelijk van het soort dienst zal zelfbeheer verschillende (verschijnings-)vormen kennen met als gemeenschappelijke noemer een tussen departementsleiding en lijnmanager afgesloten contract als "tool of management". Ook in gevallen waarin de output niet of nauwelijks meetbaar is, zoals bij vele beleidsdirecties of stafafdelingen, is zelfbeheer mogelijk, al zal de vorm van de sturing, toetsing en verantwoording kunnen verschillen. Het con-

tract zal steeds maatwerk zijn. Het rapport gaat uitvoerig in op de wijze waarop aan contractmanagement inhoud kan worden gegeven.

3. Delegatie en beheersing

Contractmanagement en het daaraan gekoppelde budgetteringssysteem maakt het mogelijk de sturing van de organisatie-output te beperken tot de momenten vooraf bij de opstelling van het budget en achteraf bij de verantwoording op basis van realisatiegegevens. Op die momenten vindt ook de sturing plaats van het financiële, materiële en personele beleid door de departementsleiding en de ministeries die op dat punt een eigen taakstelling hebben te weten Financiën en Binnenlandse Zaken. De departementsleiding - namens haar de centrale directies - en deze ministeries kunnen zich tijdens de taakuitvoering door de zelfbeherende diensten beperken tot toezicht op de vastgestelde budgetten. De beheersing door Financiën en Binnenlandse Zaken geschiedt in de vorm van toetsing aan de in de contracten opgenomen randvoorwaarden aan de hand van periodiek door de departementen te verstrekken informatie van een zo hoog mogelijk aggregatieniveau. Voorwaarde is een getrapte opbouw van de departementale beheerbudgetten, opdat budgetoverschrijdingen intern kunnen worden gecompenseerd. Het departement heeft zelf de eindverantwoordelijkheid voor het beheer van het totale budget.

Aan de delegatie van de beheerfuncties wordt begrotingstechnisch vorm gegeven door het aantal begrotingsartikelen personeel en materieel te beperken tot bijvoorbeeld één artikel personeel en één artikel materieel per departement. Het door het parlement vastgesteld budget voor de apparaatskosten vormt het kader van het financieel beheer bij de contractuitvoering. Dit budget en de daaraan ten grondslag liggende deelbudgetten dienen in een meerjarig perspectief geplaatst te zijn met een tijdshorizon conform de (indicatieve) meerjarenramingen.

De werkgroep geeft in haar rapport een schets van het delegatie- en beheersingsvraagstuk met als ingang de klassieke centrale beheerfuncties financiën, personeel, aanschaffingen en huisvesting. Uitgaande van een delegatie van verantwoordelijkheden en bevoegdheden in de meest verregaande vorm is aangegeven welke randvoorwaarden door de centraal toetsende instanties aan zelfbeheer moeten worden gesteld.

Aldus wordt een beeld gegeven van "wat mag" en "wat moet", voor een eindsituatie waarin de taakstellende budgetten van de zelfbeherende diensten duidelijk zijn onderbouwd en uitgekristalliseerd en de wederzijdse vertrouwensrelatie die bij contractmanagement tussen de verschillende betrokkenen wordt verondersteld zich in de praktijk heeft bewezen. De mate waarin men nog van deze eindsituatie verwijderd is kan in concrete gevallen van invloed zijn op de vrijheidsgraden, voorwaarden en beperkingen bij zelfbeheer.

4. Zelfbeheer: wat mag

Met het oog op een flexibeler en doelmatiger beheer mag de lijnmanager:

- a. tijdens de contractuitvoering herschikkingen aanbrengen ten aanzien van personeel en materieel, met dien verstande dat:
 - verschuivingen met een incidenteel karakter (geen budgettaire doorwerking naar volgende jaren) tussen en binnen het personeels- en het materieel(sub-)budget geen flattering vooraf behoeven;
 - verschuivingen die leiden tot structureel hogere personeels- uitgaven respectievelijk materiële uitgaven dan in het contract voorzien alleen de goedkeuring van de departementsleiding behoeven ingeval geen structurele compensatie wordt gevonden voor deze uitgaven binnen het naast hogere managementniveau op het betreffende artikel. Contractherziening is noodzakelijk, indien de verschuivingen de in het contract nader overeengekomen flexibiliteitsruimte overstijgen;

- b. binnen het overeengekomen budget (dat is vastgesteld op basis van de budgetformatie) de eigen formatie van de dienst vaststellen en aanpassen voorzover het functies betreft die niet behoren tot de topformatie;
- c. zelf werven, selecteren, aanstellen, begeleiden en opleiden van tijdelijk of vast personeel;
- d. binnen de eigen formatie en het budget medewerkers bij bijzondere dienstprestaties gratificaties geven, anciënniteit versneld opbouwen, toelagen geven, maar ook periodieken onthouden bij onvoldoende functioneren;
- e. een deel van de in een bepaald jaar (incidenteel) optredende efficiëncywinst in een volgend jaar aanwenden voor de eigen dienst in gevallen waarin het budget voldoende is uitgekristalliseerd;
- f. additionele inkomsten als gevolg van eigen extra inspanning aanwenden voor hogere apparaatsuitgaven in de sfeer van tijdelijk personeel en kleine aanschaffingen in geval van uitvoerende diensten en duidelijk onderbouwde taakstellende budgetten;
- g. het bestedingsprogramma van meerjarige projecten tussentijds wijzigen als daartoe planmatig aanleiding is, mits dit budgetneutraal geschiedt;
- h. binnen een genormeerd budget zo groot mogelijke budgetverantwoordelijkheid uitoefenen met betrekking tot aanschaffingen, huisvestingszaken en zogenaamde bemiddelingskosten, er vanuitgaande dat gedwongen winkelnering tot het uiterste wordt beperkt en bovendepartementale instanties zich in beginsel beperken tot service- en dienstverlening.

Het idee van sparen (reserveren) over de jaren heen in verband met grotere materiële aanschaffingen wordt afgewezen. Met betrekking tot deze uitgaven kunnen conform de huidige praktijk in het kader van de indicatieve meerjarenramingen bij de begrotingsvoorbereiding met Financiën afspraken worden gemaakt.

5. Zelfbeheer: wat moet

Spil van het contract zijn zo goed mogelijk onderbouwde budgetplannen. De lijnmanager heeft met betrekking tot de onderbouwing een zware verantwoordelijkheid. Daarnaast heeft de lijnmanager de plicht frequent aan de departementsleiding c.q. de betreffende centrale directies informatie te verschaffen over het gevoerde beleid ten behoeve van een kwartaalgewijze rapportage op departementaal niveau over het gevoerde beheer (verplichtingen, betalingen, prestatiegegevens en relevante gebeurtenissen die van invloed kunnen zijn op het uitgavenverloop, alsook over de feitelijke formatie en personeelsbezetting) op het niveau van artikelonderdelen (subartikel-niveau). Om aan de informatieplicht te voldoen is een adequate administratieve organisatie bij de zelfbeherende dienst noodzakelijk. Financiën treedt alleen op bij dreigende overschrijding van het totaal van het departementale personeels- of materieelartikel. In geval van overschrijding gelden de regels van het stringente begrotingsbeleid. Aan Binnenlandse Zaken wordt eveneens per kwartaal gerapporteerd op het niveau van het departementale personeelsartikel. Bijsturing tijdens de uitvoering vindt alleen plaats als de totale loonsom voor het gehele departement dreigt te worden overschreden of als de randvoorwaarden niet in acht worden genomen. Na afloop van het budgetjaar c.q. contractperiode legt de lijnmanager in het kader van het jaarverslag en de jaarrekening bij de leiding verantwoording af over het gevoerde financiële, personele en formatiebeleid. Dan wordt tevens ten behoeve van de toetsing door Binnenlandse Zaken gerapporteerd over het gevoerde departementale personeels- en formatiebeleid.

Beheersing van het formatiebeleid vindt plaats op basis van het meerjarig personeelsbudget. Daarbij wordt uitgegaan van een door Binnenlandse Zaken (c.q. Formatiecommissie) vastgestelde budgetformatie van het gehele departement, waarop specifieke correcties in verband met het kabinetsbeleid kunnen worden toegepast. Het personeelsbudget per zelfbeherende dienst wordt aan het begin van elke 5-jarige periode gebaseerd op een door de departementsleiding vastgestelde formatie die dan als budgetformatie geldt. Voor de lijnmanager is hiermee een maximum aan zijn personeelsbudget

gesteld, behoeft de topformatie goedkeuring van een hoger managementsniveau en dient de functiewaarderingsmethodiek van de rijksoverheid te worden gehanteerd.

De lijnmanager houdt zich met betrekking tot het personeelsbeleid in engere zin aan de bezoldigings- en rechtspositieregels, neemt de in het contract opgenomen voorwaarden ten aanzien van de hoofdlijnen van het personeelsbeleid in acht en voert overleg met de dienstcommissie.

Bij de uitvoering van het materiële beheer dient de lijnmanager slechts voor aanschaffingen boven een bepaald bedrag, bulkafnamen en aanschaffingen van automatiseringsapparatuur de goedkeuring van de departementsleiding te verkrijgen. Met het oog op de service- en dienstverlening van de bovendepartementale en departementale instanties dienen deze regelmatig te worden geïnformeerd over het aanschaffings- en huisvestingsplannen van de departementen en dienstonderdelen.

6. Straffen en belonen

De primaire werkmotivatie is bij zelfbeheer gelegen in een zo zorgvuldig mogelijke naleving van het overeengekomen contract aan de hand van de overgedragen verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Een dergelijke intrinsieke prikkel werkt alleen als aan het functioneren daadwerkelijke sancties worden gekoppeld, zowel in positieve als in negatieve zin. Waardering en beloning naar prestatie. Daarvoor zijn mogelijkheden te over, waaronder verdere uitbreiding van vrijheidsgraden ten aanzien van het beheer.

Sanctiemogelijkheden die de departementsleiding met het oog op de beheersing van de budgetten en andere relevante grootheden ter beschikking staan kunnen variëren van het terugnemen van bepaalde vrijheidsgraden tot het beëindigen van het zelfbeheercontract met terugkeer voor de dienst naar het centrale beheersmodel. Analoog kunnen Financiën en Binnenlandse zaken in voorkomende gevallen maatregelen overwegen die in extremo kunnen resulteren in het opzeggen van de medewerking aan zelfbeheer bij de desbetreffende dienst met terugkeer naar een stringent voorafgaand toezicht.

7. Aanpassing van wet- en regelgeving

Flexibiliteit tussen personeels- en materieelartikelen, flexibiliteit tussen begrotingsjaren en het mogen aanwenden van additi-
onele middelen is conform de Comptabiliteitswet niet mogelijk
zonder wijziging van de begrotingswet. De voorstellen tot delega-
tie van het formatiebeleid wijken af van het huidige Coördinatie-
besluit. De beheersregelgeving met betrekking tot de aanschaf-
fings- en huisvestingsfunctie staat op gespannen voet met beper-
king van gedwongen winkelnering tot het uiterst noodzakelijke.
Aanbevolen wordt in de thans lopende onderzoeksprojecten op deze
terreinen de zelfbeheervoorstellen te concretiseren. Tevens
wordt geadviseerd met het oog op een spoedige start van zelfbe-
heerexperimenten in zogenaamde proeftuinen concrete afspraken te
maken over een ruimhartige toepassing van de huidige regelgeving
opdat zelfbeheer in deze proeftuinen mogelijk wordt. Aan de hand
van de ervaringen met de proeftuinen kan definitief besloten
worden over wijziging van wet- en regelgeving.

8. Aanpak van de invoering van zelfbeheer

Invoering van zelfbeheer bij departementen kan geleidelijk ge-
schieden door middel van een stap-voor-stap benadering waarbij
over een zo breed mogelijk deel van het departement aan de lijn-
managers een toenemend aantal taken en bevoegdheden wordt toege-
wezen. Essentieel daarbij is de ontwikkeling van een eenduidig
delegatiepatroon. Van belang is ook dat voldoende ruimte wordt
gegeven aan het proces van bewustwording. Zelfbeheer raakt immers
in sterke mate ook de ambtelijke cultuur.

Het verdient aanbeveling een of meer proeftuinen bij dienstonder-
delen in te stellen al dan niet in combinatie met de geleidelijke
stap-voor-stap benadering. Bij proeftuinen worden zoveel mogelijk
taken en bevoegdheden met betrekking tot alle beheersfuncties
toegekend (wat mag) binnen te stellen randvoorwaarden (wat moet).

Na registratie van activiteiten, taakvelden, formatie en personeelsbezetting en geldstromen wordt in een contract de graad van bevoegdheden vastgelegd.

In alle gevallen dient invoering van zelfbeheer te worden gebaseerd op een goed doordacht en voorbereid invoeringsplan, bij voorkeur doorgevoerd in projectvorm in combinatie met een serviceteam voor de begeleiding. Voor het slagen van zelfbeheer zijn van groot belang duidelijkheid over de rolverdeling in de hiërarchie, bereidheid bij de leiding tot delegatie, vertrouwen in de lijnmanager, en vooral ook zelfvertrouwen en functionele bekwaamheid bij deze manager.

9. Proef op de som

De waarde van zelfbeheer als bedrijfsvoeringsconceptie zal eerst via proeftuinen in de praktijk moeten worden getoetst vooraleer besloten kan worden tot brede invoering in de rijksdienst. In dat verband zijn door de departementen in totaal elf proeftuinen aangemeld. Deze kunnen afhankelijk van het Ministerraadsbesluit over de voorstellen in dit rapport op korte termijn worden gestart, nadat is vastgesteld of de proeftuinen voldoen aan een aantal essentiële voorwaarden.

Het opzetten van deze proeftuinen is in eerste aanleg een zaak van de departementen zelf. Begeleiding en serviceverlening kan echter nodig zijn. De werkgroep beveelt de instelling aan van een interdepartementaal samengestelde begeleidingsgroep waaraan direct gelieerd een klein serviceteam. De begeleidingsgroep krijgt tevens de opdracht de proeftuinen te evalueren en te toetsen aan de vooraf gemaakte afspraken. Zij rapporteert aan de Adviescommissie voor de Rijksdienst.

HOOFDSTUK 1 INTRODUCTIE

1.1 Waarom een vervolgstudie zelfbeheer

In het heroverwegingsrapport Zelfbeheer worden ingrijpende voorstellen gedaan tot verbetering van de bedrijfsvoering bij de rijksdienst.¹⁾ De voorstellen betreffen decentralisatie van de verantwoordelijkheden en bevoegdheden met betrekking tot het interne beheer naar een zo laag mogelijk managementniveau. Vergroting van de flexibiliteit in het beheer, efficiënter werken, terugdringing van verspilling en bestrijding van overbodige bureaucratie staan bij deze bedrijfsvoeringsconceptie voorop.

In het rapport Zelfbeheer zijn vooral de grote lijnen voor een betere bedrijfsvoering aangegeven. Een aantal vraagstukken bleef nog onbeantwoord. Een van de belangrijkste daarvan betreft de spanning tussen de decentralisatie en een verantwoorde beheersing op centraal niveau. Het kabinet achtte uitwerking van met name dit element noodzakelijk voordat proefprojecten worden gestart. De werkgroep heeft daarom een vervolgoopdracht gekregen met een tweedelige taak: uitdieping en operationalisering van de zelfbeheervoorstellen en selectie en voorbereiding van proefprojecten.

Naast opdracht vanuit het kabinet noopt ook de golf van reacties op het rapport Zelfbeheer tot een vervolgstudie. Zelfbeheer - tot voor kort een niet-bestaand woord in onze taal - is een veel geciteerd begrip bij de overheid geworden. Maar de reacties zijn sterk uiteenlopend: van "de zoveelste lege huls" via "oude wijn in nieuwe zakken" tot "nastrevenswaardig decentralisatie-ideaal" of zelfs "panacée". Verschillende zelfbeheerachtige ontwikkelingen dienen zich aan in diverse overheidssferen. Zelfbeheer

1) Rapport van de interdepartementale heroverwegingswerkgroep Verbetering van de Bedrijfsvoering bij de Overheid, Gravenhage, december 1983 (verkrijgbaar bij de Directie Voorlichting van het Ministerie van Financiën).

is "in". In de meeste gevallen is dat met reden. Maar soms ook worden onder het mom van zelfbeheer te bekritisieren veranderingen doorgevoerd. De werkgroep acht het tegen deze achtergrond zinvol te komen met praktische invoeringssuggesties, beperkingen en voorwaarden.

Aldus is getracht aan dit vervolgrapport een zo groot mogelijke gebruikswaarde mee te geven. Ten behoeve van zowel het hogere management c.q. de departementsleiding als de diensthoofden en hun medewerkers wordt geschetst langs welke lijnen geleidelijk een bepaalde mate van zelfbeheer kan worden bereikt. Voorts wordt aangegeven met welke aspecten expliciet rekening moet worden gehouden. Dit rapport heeft daarmee de functie van een kompas.

1.2 Opbouw van het rapport

In hoofdstuk 2 wordt de conceptie van zelfbeheer nog eens nader bekeken en op een aantal aspecten uitgediept en geconcretiseerd. Wat is het belang van zelfbeheer, wat zijn de voordelen, wat kun je er mee doen en vooral ook wat zijn de "lusten en de lasten".

Hoofdstuk 3 handelt geheel over het delegatievraagstuk. Als ingang is gekozen voor de klassieke centrale beheerfuncties financiën, personeel, aanschaffingen en huisvesting. Het belangrijkste vraagpunt daarbij is de beheersbaarheid: welke randvoorwaarden moeten door de centraal toetsende instanties aan zelfbeheer worden gesteld. De vraag wordt beantwoord uitgaande van een delegatie van verantwoordelijkheden en bevoegdheden aan het diensthoofd in de meest vërgaande vorm (maximale delegatie). Aldus ontstaat een beeld van "wat mag" en "wat moet". Het hoofdstuk wordt afgerond met een beschouwing over de sanctiemogelijkheden en over de veranderingen in de bestaande regelgeving.

Hoofdstuk 4 behandelt de vraag "hoe": op welke wijze kan aan contractmanagement inhoud worden gegeven. In het bijzonder wordt ingegaan op de vorm en de inhoud van het contract met als centrale elementen daarin het budgetplan en het beheersplan. Bijna

altijd zal het opstellen van deze plannen maatwerk zijn. Het contract zelf zal in de meeste gevallen de resultante zijn van een onderhandelingsproces tussen diensthoofd en leiding. Niettemin kunnen meer algemeen toepasbare aandachtspunten worden aangeduid, uitgaande van een soort "eindplaatje". Tevens wordt in dit hoofdstuk uitgebreid aandacht besteed aan de informatievoorziening.

In hoofdstuk 5 komen mogelijke strategieën voor invoering van zelfbeheer aan de orde: een stap-voor-stap benadering, een meer integrale proeftuin-benadering of een combinatie van beide. Bij de proeftuinbenadering wordt de thans bestaande formele regelgeving waar nodig buiten werking gesteld. De belangrijkste elementen van het invoeringsplan worden aangegeven alsook enkele belangrijke voorwaarden voor het slagen van de invoering van zelfbeheer. Het hoofdstuk bevat tevens een overzicht van de proeftuinen die door de departementen zijn aangemeld en op korte termijn kunnen worden gestart. Tot slot worden enige procedurele voorstellen gedaan voor de follow-up. In een bijlage wordt aandacht besteed aan een verbetering van de bedrijfsvoering bij de Britse Civil Service, die gelijkenis vertoont met zelfbeheer.

VERANTWOORDELIJKHEID NAAR DE WERKVLOER

In zijn nieuwjaarsrede 1985, ook gepubliceerd in het personeelsblad, sprak een bewindsman over zelfbeheer op zijn departement. Met vreugde constateert Winsemius dat binnen VROM aandacht is om de verantwoordelijkheden daar te leggen waar deze het beste kunnen worden waargemaakt. En dat is vaak lager in de organisatie.

"De echte deskundigen zitten vaak lager in de organisatie; zij doen het werk. Wat daar boven komt - en dat geldt inclusief de bewindslieden - praat na wat hen wordt verteld. Probeer die echte verantwoordelijkheid te leggen bij die mensen die dat aankunnen en die het weten. Wij noemen dit binnen VROM zelfbeheer".

HOOFDSTUK 2 ZELFBEHEER BIJ NADER INZIEN

2.1 Waarom zelfbeheer

Bij zelfbeheer wordt het huidige gecentraliseerde beheersmodel vervangen door een gedecentraliseerd beheersmodel. De intensieve, tijdrovende en omslachtige procesbeheersing in de vorm van dagelijks toezicht, medeparafering en flattering vooraf wordt verlaten voor een sturing en beheersing (management) door middel van een contract. Dit contract luidt in termen van inputs en outputs en wordt jaarlijks afgesloten tussen de departementsleiding en het hoofd van een dienstonderdeel (hierna steeds aan te duiden met lijnmanager of manager waarmee tevens de budgethouder is bedoeld). De sturing bij contractmanagement vindt plaats vooraf bij de opstelling van het contract en achteraf bij de beoordeling van de contractuitvoering. Tijdens de uitvoering is sprake van een beperkte en selectieve beheersing op hoofdlijnen op basis van de bepalingen van het contract.

In deze nieuwe sturingsconceptie krijgt de manager een zekere vrijheid in zijn beslissingen ten aanzien van de taakuitvoering en het dagelijks beheer van zijn dienst. Het gedecentraliseerde beheersmodel houdt in een verplaatsing van apparaatzorg-taken naar lijnchefs. Deze interne organisatorisch decentralisatie omvat zowel een verplaatsing van taken vanuit de centrale staf naar de lijn als toewijzing van taken van hogere naar lagere niveaus in de departementen. Deze toewijzing kan geschieden door middel van organisatorische delegatie en door mandaatverlening. In dit rapport zal gemakshalve steeds over delegatie worden gesproken, waaronder mandatering is begrepen. Essentieel is dat de delegatie betrekking heeft op het toekennen van taken en direkte verantwoordelijkheden (en bevoegdheden). Het gaat bij zelfbeheer niet om overheveling van eindverantwoordelijkheid.

Zelfbeheer betekent voor de (lijn-)manager een grotere vrijheid van handelen dan thans. Daar staan een zwaardere verantwoordelijkheid en verantwoordingsplicht tegenover. In die zin is niet sprake van "vrijheid, blijheid" maar eerder van "vrijheid in gebondenheid". Deze gebondenheid hangt samen met de eisen die vanuit centrale beheersingsoptiek aan de zelfbeherende dienst moeten worden gesteld.

Contractmanagement en de daaraan gekoppelde budgettering maken een kwalitatief betere sturing van de departementale produktie mogelijk. De in de contracten opgenomen taakstellingen en bepalingen omtrent het beleid en het beheer verschaffen de leiding én de politiek duidelijkheid over wat van de dienstonderdelen kan worden verwacht. Bijsturen tijdens de uitvoering op basis van de contractinhoud blijft steeds mogelijk. Na afloop van de contractperiode c.q. budgetcyclus kan op basis van een verslaglegging en verantwoording over het gevoerde beheer een verdere sturing plaatsvinden.

Daarnaast bevordert de budgettering gericht op het zichtbaar maken van de kosten van de activiteiten en prestaties de (politieke) oordeelsvorming over de departementale output: wat is die activiteit of dat produkt ons waard (de "value for money"-gedachte). Een doelmatiger allocatie van middelen en een kwalitatief betere begroting moeten het resultaat zijn.

Zelfbeheer laat niet alleen het politiek-bestuurlijke en staatsrechtelijke systeem onaangetast, maar voorziet deze zelfs van nieuwe stimulansen. Aan de ministeriële verantwoordelijkheid als één van de pijlers van dat systeem kan door een betere beheersing van de bureaucratische processen scherper gestalte gegeven worden.

2.2 Lusten en lasten

Uit bovenstaande korte beschrijving volgen ook de "lusten en lasten" voor de verschillende betrokkenen:

- de centraal toetsende departementen leveren detailtoezicht in

- maar verwerven een zwaardere sturing op hoofdlijnen;
- de departementsleiding levert dagelijks toezicht op de manager van het dienstonderdeel in maar krijgt daar een betere sturingsmogelijkheid voor terug;
 - de managers van dienstonderdelen verkrijgen meer vrijheidsgraden maar krijgen de rekening van hun handelen direct gepresenteerd. Zij worden aan de hand van het afgesloten contract scherper dan thans beoordeeld;
 - de centrale afdelingen leveren als onderdeel van een proces van ontstaving functies in (en daarmee formatieplaatsen) maar dienen daarvoor in de plaats ten behoeve van de "countervailing power" hoogwaardige kwaliteit terug te krijgen.

2.3 Waar zelfbeheer

In het eerste rapport is het toepassingsgebied van zelfbeheer beperkt tot de traditionele apparaatsuitgaven van de departementsonderdelen. Nadien is een discussie ontstaan over de vraag of ook de programma-uitgaven onder een zelfbeheerregiem zouden moeten worden gebracht. Bij programma-uitgaven valt een duidelijke scheiding aan te brengen tussen de echte programma-uitgaven en die welke het karakter hebben van en de facto samenvallen met apparaatsuitgaven. De eerste categorie betreft overdrachten, kapitaalverstrekkingen, deelnemingen, kredietverlening e.d., die direct aan individuele subjecten of aan subjecten gezamenlijk buiten de sector rijksoverheid ten goede komen (huursubsidies, woningwetleningen, studietoelagen, bijstandsuitkeringen etc.). De tweede categorie betreft de uitgaven van krijgsmachtonderdelen, rijksscholen, rijkspolitie, gevangeniswezen e.d. (bij sommige departementen worden deze uitgaven aangeduid als die van zgn. uitvoerende diensten). Ten aanzien van deze apparaatsuitgaven is sprake van een soortgelijk beheer en identieke afwegingen als bij de apparaatsuitgaven in engere zin. Eenzelfde managementconceptie is toepasbaar.

De zelfbeheervoorstellen in dit en volgende hoofdstukken worden dan ook geacht betrekking te hebben op:

ZELFBEHEER VOOR POLITICI

Drs. G.J. Bakker schetst in een recent artikel in Economisch-Statistische Berichten (2-1-1985) de gewenste betrokkenheid van politici bij zelfbeheer.

De link is het budgetrecht, tevens randvoorwaarde voor zelfbeheer.

Kijkend naar Engeland, waar managementinformatiesystemen zijn ingevoerd ter verbetering van de bedrijfsvoering, constateert Bakker dat deze systemen niet zozeer hun oorsprong vinden in het praktisch functioneren van het overheidsapparaat als wel in de voortdurende inspanning die politici zich daar door de jaren heen hebben getroost om te komen tot een volwaardige toepassing van hun budgetrecht. De informatievoorziening richt zich dan ook in essentie op concretisering van de politieke betrokkenheid bij de begroting.

Wanneer de opvattingen in ons land over parlementaire controle op de begrotingsuitvoering dezelfde kant opgaan als in Engeland - en daar zijn tekenen van - dan ligt het vertrekpunt voor zelfbeheer, aldus Bakker, niet zozeer bij de proeftuinen in het vlak van de overheidsorganisatie, maar bij proeftuinen in het vlak van de parlementaire begrotingscommissies. Experimenten met moderne informatiesystemen zouden de betrokkenheid van het parlement bij de uitvoering kunnen verbeteren.

- apparaatsuitgaven in traditionele zin, en
- apparaatsuitgaven die tevens programma-uitgaven zijn.

Een uitzondering moet worden gemaakt voor beleidsgevoelige elementen in de apparaatsuitgaven. Vanuit beleidsmatige optiek kan delegatie van het beheer in die gevallen ongewenst zijn danwel bij delegatie strakkere sturing vergen. Twee wegen staan dan open: het opnemen in het contract van specifieke (beperkende) bepalingen ten aanzien van bedoelde elementen of het uitsluiten van zelfbeheer van die onderdelen.

De aldus aangebrachte begrenzing van het toepassingsgebied van zelfbeheer bij de rijksdienst tot apparaatsuitgaven in ruime zin laat onverlet de mogelijkheid en wenselijkheid van een meer bedrijfsmatig werken bij instellingen en diensten die vallen onder de categorie echte programma-uitgaven. Het entameren van "zelfbeheerachtige" ontwikkelingen bij c.q. het doorvertalen van de zelfbeheerconceptie naar gesubsidieerde instellingen daar waar het programma zich ervoor leent acht de werkgroep zeer wel denkbaar. De term zelfbeheer wil zij echter in die context uitdrukkelijk niet hanteren.

Tenslotte zij opgemerkt, dat vooral ten behoeve van de politieke verantwoording het beter expliciteren van de relaties tussen apparaatsuitgaven en programma-uitgaven noodzakelijk is.

2.4 Zelfbeheer en outputmeting

De ene dienst is de andere niet. Er zijn diensten of afdelingen waarvan de output is te definiëren in termen van aard, omvang en kwaliteit en de activiteiten (werkzaamheden) homogeen zijn d.w.z. sprake is van enigerlei standaardisatie of andere vaste vorm. Er zijn ook diensten waarbij noch het één noch het ander het geval is of in mindere mate. In het eerste rapport zijn deze verschillen in aanmerking genomen door een onderscheid aan te brengen tussen een viertal budgettypen, al naar gelang met betrekking tot de aan zelfbeheer gekoppelde (kostenplaatsen-)bud-

gettinging vanuit de gespecificeerde activiteiten (kostenplaatsen) een samenhang kan worden aangebracht met de middelen (de kostensoorten) en de resultaten (de kostendragers). De rangorde in deze budget-grondvormen geeft dan aan in welke mate het beheer doorzichtiger kan worden gemaakt. De mate van "transparantie" van het produktieproces van een dienstonderdeel beïnvloedt de mogelijkheden tot sturing.

Zelfbeheer zal dan ook afhankelijk van het type budget verschillende (verschijnings-)vormen kennen. De aard en mate en het object van sturing, toetsing en verantwoording zullen bij zelfbeherende dienstonderdelen kunnen verschillen. In het ene geval zal er wat meer gestuurd en getoetst moeten worden op de input. In het andere geval is meer sturing op de output mogelijk en kan sturing op de input in meer of mindere mate vervallen. Ook bij een dienstonderdeel waarvan de output niet of nauwelijks meetbaar is - zoals bij vele beleidsdirecties en stafafdelingen - is zelfbeheer mogelijk. Ten aanzien van dergelijke dienstonderdelen zijn er verschillende terugkoppelingsmechanismen ("checks and balances") om ontsporingen te voorkomen. De verantwoording door de lijnmanager over de taakrealisatie zal anders dan in maat of getal in meer kwalitatieve termen geschieden. Omdat de "produkten" van beleids- en stafafdelingen in de regel in de hiërarchie omhoog gaan en - door de hiërarchische opbouw van de budgetten (zie par. 3.3) - ook de uitvoering van het contract in de hiërarchie beoordeeld wordt, is de kwalitatieve verantwoording in dit geval niet inferieur aan de kwantitatieve.

Het kunnen meten van de output is dan ook niet beslissend voor de toepassing van zelfbeheer. Outputmeting is functioneel voor onder meer bedrijfsvergelijking, maar is geen noodzaak voor zelfbeheer. Wel is outputmeting ook in het kader van zelfbeheer uiteraard een zinvolle zaak. Ervaringen met het verstrekken van prestatiegegevens hebben geleerd, dat te grote somberheid over het zichtbaar maken van de output en de kosten ervan misplaatst is. Zelfbeheer is er op gericht aan dat zichtbaar maken een

nieuwe, sterke impuls te geven. Maar aan een nieuw systeem mogen niet op voorhand eisen worden gesteld die ook thans bij delen van de rijksdienst illusoir zijn.

In samenhang met het voorgaande moet enige relativering worden aangebracht ten aanzien van de operationele mogelijkheden van een soort typologie van dienstonderdelen naar specifieke kenmerken als voorgesteld in het eerste rapport. Het ontwikkelen van een eerste aanzet tot een dergelijke typologie heeft geleid tot het inzicht, dat deze geen directe betekenis heeft voor de vraag waar wel en waar niet zelfbeheer kan worden toegepast. De waarde ervan is vooral een analytische. Zo wordt inzicht verkregen in de gegevens waarop het budget voor een dienstonderdeel dient te worden gebaseerd.

Niettemin zijn aan bedoelde typologie twee criteria te ontlenen die van belang zijn voor de bepaling uit centrale sturingsoptiek van de vormgeving van zelfbeheer bij een dienstonderdeel. De criteria zijn: doorzichtigheid ten aanzien van de inzet van inputs en terugkoppeling met betrekking tot het kwaliteitsniveau van de output. Aan de hand van deze criteria is ruwweg de volgende driedeling in soorten diensten te maken:

a. Uitvoerende diensten waarbij de afzet afhangt van de vraag uit de markt (categorie I).

Deze categorie bevat diensten die staan aan de rand van het functioneren van de rijksoverheid. Gewerkt wordt voor de markt, het product kan worden afgezet tegen een marktprijs, waar mogelijk zou een winststreven kunnen worden ingevoerd. De markt draagt zorg voor de kwaliteitsbewaking. Sturing van deze categorie diensten kan plaatsvinden via de output, inputsturing kan in principe vervallen. De doelmatigheidstoets geschiedt door de markt behalve wanneer sprake is van een monopolie. Deze diensten lenen zich in beginsel nog eerder voor privatisering dan voor zelfbeheer.

- b. Uitvoerende diensten waarbij de afzet niet uitsluitend afhangt van de marktvraag maar een budgetmechanisme van toepassing is (categorie II).

De tot deze categorie behorende diensten (bijvoorbeeld het CBS, Dienst van het IJkwezen, Grote Technologische Instituten, Inspecties van de Belastingdienst) werken in het algemeen voor een groter of kleiner deel voor de markt, maar een marktprijs is voor de output maar zeer gedeeltelijk vast te stellen (de kostendekkendheid is daarom vaak niet volledig). De mate waarin de sturing via de output kan verlopen en de inputsturing kan worden verminderd hangt af van de mate waarin een reële outputmeting mogelijk is. In de praktijk zal dat hier minder het geval zijn dan bij de categorie I-diensten maar meer dan bij categorie III-diensten.

- c. Departementale afdelingen, in feite omvattend alle overige (departementale) diensten (categorie III).

Uit sturingsoptiek is een nadere opdeling van deze categorie niet direkt relevant, omdat de sturing in het algemeen betrekking zal hebben op de ter beschikking te stellen inputs.

De driedeling is van betekenis voor de bepaling van de vrijheidsgraden van de lijnmanager en van de nadere specificaties in de contracten. Ook kan de categorisering een functie vervullen bij de vaststelling van het aggregatieniveau van de informatie die aan de centraal toetsende instanties moet worden verstrekt. De bruikbaarheid van de indeling zal moeten worden bewezen bij het concreet opzetten van proeftuinen.

2.5 Prikkels

Het eerste rapport Zelfbeheer bevat het voorstel aan zelfbeheer een systeem van budgetwinst (en -verlies) te koppelen als belangrijke aanvullende prikkel ("incentive") tot efficiënt functioneren. Indien de overeengekomen produktie is gerealiseerd tegen minder kosten dan geraamd zou de "winst" voor de helft vrijelijk kunnen worden besteed voor de eigen dienst (extra

eenmalige uitgaven voor het personeel, huisvesting, apparatuur e.d.). Omdat hier uitsluitend bedoeld is het positieve (of negatieve) budgetsaldo aan het einde van de contractperiode dat rechtstreeks voortvloeit uit efficiencyverbetering is het beter te spreken van efficiencywinst of efficiencyresultaat.

De achterliggende gedachte is dat met het verschaffen van een direkt materieel eigenbelang de acceptatie van een meer bedrijfsmatige aanpak wordt bevorderd. Nadere afweging van de implicaties van het voorstel leidt echter tot een genuanceerdere stellingname. In een overheidsorganisatie is het functioneren niet gericht op winst maar op het zo zorgvuldig mogelijk doen van uitgaven. Zelfbeheer beoogt vooral de beheersbaarheid op dit punt te vergroten. De motivatieprikkelers dienen dan ook op deze beheersbaarheid te zijn toegesneden. De primaire motivatie is gelegen in een zo zorgvuldig mogelijke naleving van het contract en in het zo efficiënt mogelijk handelen. De lijnmanager weet met zijn taakstelling waar hij aan toe is, het contract geeft richting aan zijn werk, vereenzelviging met de output wordt bevorderd. De beheersing vindt zijn neerslag in de evaluatie van de taakuitvoering tussen de leiding en de lijnmanager, waarbij het primair gaat om de verschillen tussen planning en realisatie en niet zozeer om het eventuele surplus. Zou de winstvraag centraal staan dan verschuift het doel van zelfbeheer van beheersing naar winstmaximalisatie.

Het is dan ook niet aan te bevelen een systeem van efficiencywinst bij de toepassing van zelfbeheer structureel als extra beloningselement in te voeren. Alleen in bepaalde gevallen namelijk die waarbij het budget voldoende is uitgekristalliseerd (d.w.z. de taakstellende budgetten duidelijk zijn onderbouwd zodat efficiencyverbetering valt aan te geven) kan aan vrije besteding van een deel van het efficiencyresultaat worden gedacht. Dit houdt in, dat deze winst gedeeltelijk in het jaar volgend op het jaar waarin efficiencywinst werd behaald, kan worden aangewend voor een verhoging van de gratificatie-"pot", of voor secundaire voorwaarden (werkomstandigheden). Daarbij

zij aangetekend, dat in die situaties de winst een incidenteel karakter zal hebben en betrekkelijk gering van omvang zal zijn. Structurele efficiëncywinst blijft in principe niet bij de dienst waar deze ontstaat. Over deze structurele winst dient overleg te worden gevoerd met de departementsleiding en het ministerie van Financiën. Een en ander moet los gezien worden van andere vormen van positieve en negatieve sancties die een integrerend onderdeel van zelfbeheer moeten vormen (par. 3.7 en 5.4).

HOOFDSTUK 3 DELEGATIE EN BEHEERSING

3.1 Delegatiepatroon

Binnen het departement kunnen vier organisatorische niveaus worden onderscheiden:

- departementsleiding,
- directoraat-generaal of dienst,
- directie, en
- uitvoerende dienst (indien aanwezig).

Niet binnen ieder departement is de benaming van deze niveaus gelijk, noch worden er gelijksoortige verantwoordelijkheden aan verbonden. Departementen zijn in hoge mate vrij hun eigen organisatiestructuur te kiezen. De verschillen leiden ertoe dat hier geen eenduidige voorstellen gedaan kunnen worden ten aanzien van een te kiezen delegatiepatroon. Per departement zal een modus moeten worden gevonden die aansluit bij de bestaande situatie.

Delegatie van verantwoordelijkheden en bevoegdheden in het kader van zelfbeheer is onlosmakelijk verbonden met het beheersingsaspect. Op hoger organisatorisch niveau - hetzij binnen het departement, hetzij bovendepartementaal - dienen de budgettaire, personele en organisatorische processen verantwoord te worden gestuurd en beheerst.¹⁾ De vormgeving van de sturing en beheersing wordt sterk bepaald door de niveaus waarop het proces van delegatie zich afspeelt. Deze zijn gelet op de vier onderscheiden organisatorische niveaus:

- van bovendepartementaal (Binnenlandse Zaken, Financiën) naar departementaal;

1) Het onderscheid tussen sturing, beheersing en beheer is als volgt. Sturing van beleid en middelen kan twee vormen aannemen: een actieve vorm gericht op beleidsmatige beïnvloeding van input en output in de gewenste richting, en een meer "passieve" vorm, gelijk te stellen met beheersing, bedoeld om ongewenste ontwikkelingen met betrekking tot input (met name) en output als gevolg van interne en externe factoren tegen te gaan. Het beheer betreft het binnen de randvoorwaarden vanuit sturings- en beheersingsoptiek zo goed mogelijk inzetten van de beschikbaar gestelde input ter realisering van de gewenste output.

- van departementsleiding (via de centrale directies) naar directoraten-generaal of diensten;
- van directoraten-generaal of diensten naar directies;
- (indien aanwezig) van directie naar uitvoerende dienst.

3.2 Beheer en beheersing bij zelfbeheer: wat mag en wat moet

Het delegatiepatroon voor zelfbeheer is als volgt. Allereerst is delegatie vereist van taken en bevoegdheden van het bovende-
partementale niveau naar het departementale niveau. De delegatie heeft betrekking op de centrale (PIOFAH-)beheersfuncties:

- personele functie (P),
- informatie functie (I),
- organisatie functie (O),
- financiële functie (F),
- aanschaffingsfunctie (A),
- huisvestingsfunctie (H).

Vervolgens delegeert de departementsleiding - voor haar de centrale directies¹⁾ - de taken en bevoegdheden terzake van deze functies afhankelijk van de organisatiestructuur van het departement hetzij eerst naar de Directeuren-Generaal en deze op hun beurt naar de lijnmanagers, hetzij rechtstreeks - onder goedkeuring van de Directeuren-Generaal - naar de lijnmanagers. De wijze waarop de delegatie van de beheerfuncties plaatsvindt is veelal maatwerk. In dit rapport worden voorstellen ontwikkeld voor delegatie van de klassieke centrale beheerfuncties financiën, personeel, aanschaffingen en huisvesting. Uitgegaan is in dit hoofdstuk van maximale delegatie c.q. zo groot mogelijke verruiming van de verantwoordelijkheden en bevoegdheden die voor de lijnmanager wenselijk is ("wat mag"). Aldus wordt een beeld gegeven van de eindsituatie. Varianten zijn natuurlijk altijd mogelijk. Aangegeven wordt waar de gewenste uitbreiding niet spoort met bestaande wetten of regelingen.

1) Met inachtneming van het Besluit Taak CAFEZ, artikel 2, 6 en 11 (Koninklijk Besluit 12 juli 1977, Staatsblad 426).

Elke stap schept een verplichting tot verantwoording en het voldoen aan eisen die het hogere echelon mogelijk maken het proces voldoende te beheersen. Vanuit de centrale sturings- en beheersingsoptiek zijn centrale regels nodig vanwege de te dragen eindverantwoordelijkheden bij de dienst- of departementsleiding en bij het bovendepartementale niveau ("wat moet"). Indien directe verantwoordelijkheden worden gedelegeerd ontstaat een verantwoordingsplicht tegengesteld aan de delegatierichting. Het is absoluut noodzakelijk dat elk delegerend niveau hiertoe zijn informatiebehoefte formuleert en de hieruit voortvloeiende verantwoordingsplicht koppelt aan delegatie. Aldus ontstaat een soort ruil: vrijheden voor informatieverstrekking.

De benodigde regels om de bestuurlijke informatievoorziening te garanderen zijn de regels van de administratieve organisatie. De administratieve organisatie is een aspect dat bij zelfbeheer aan de leiding van het departement is voorbehouden (zij het met inachtneming van richtlijnen vanuit bovendepartementaal niveau). Bij de centrale kaders gaat het om zaken als het hanteren van gelijke kostensoorten en uniforme rekeningsschema's, het vaststellen van de kostenplaatsen- en (indien mogelijk) kostendraagerstructuur.

Een drietal aspecten verdient hier nog de aandacht.

Het eerste aspect betreft de bepaling van de informatiebehoefte van een hoger beheersniveau. De neiging kan bestaan te overvragen. Deze weg loopt dood. Het is wenselijk de informatiebehoefte te formuleren in termen van "minimale kritische specificaties".

Het tweede aspect heeft betrekking op het vraagstuk van de administratieve organisatie, een nogal verwaarloosd terrein in de overheidsorganisatie. In par. 4.4 wordt op dit vraagstuk ingegaan.

Het derde aspect behelst het vraagstuk van de functionele versus de hiërarchische verantwoordingsplicht. De functionele relaties houden onder meer in dat de centrale directies namens de departementsleiding de lijnmanager aanwijzingen moet kunnen geven op

het gebied van de administratieve organisatie. Om de hiërarchische relatie binnen het directoraat niet te verstoren moeten deze functionele relaties bij de delegatie naar de DG door deze worden onderschreven.

3.3 Getrapte opbouw van de budgetten

Voorzover er sprake kan zijn van outputsturing geschiedt dit vooraf bij de opstelling van het budget (eventueel in de vorm van een taakomschrijving) en achteraf (eventueel op basis van een verslag in kwalitatieve termen over de gerealiseerde output) en niet tijdens de taakuitvoering. Op de momenten vooraf en achteraf vindt ook de sturing plaats van het financiële en personele beleid door de departementsleiding en de ministeries die op dit punt een eigen taakstelling hebben (Financiën en Binnenlandse Zaken). Uitgangspunt is, dat deze ministeries zich tijdens de taakuitvoering door de zelfbeherende dienstonderdelen in beginsel kunnen beperken tot toezicht op de vastgestelde budgetten. Dit toezicht geschiedt in de vorm van toetsing aan de in de contracten opgenomen randvoorwaarden die bij de genoemde sturing zijn vastgesteld, dit aan de hand van periodiek door de DG/diensten respectievelijk door de departementen te verstrekken informatie van een zo hoog mogelijk aggregatieniveau. Derhalve toezicht op geld, waarbij de vastgestelde hoogte van de budgetten een plafond vormt dat niet mag worden overschreden. Beheersing van meer dan alleen geld is alleen wenselijk als dit de doelmatigheid en de allocatie van middelen bevordert.

Voorwaarde voor een dergelijk terugtreden op het punt van de sturing en het toezicht op het beheer is een getrapte (hiërarchische) opbouw van de departementale budgetten, waarbij het budget van een bureauhoofd onderdeel is van dat van het afdelingshoofd, dat weer onderdeel is van het budget van de directeur, etc. tot op SG-niveau. Een dergelijke opbouw heeft voor de centrale sturing en beheersing twee voordelen.

HIERARCHISCH OPGEBOUWDE BUDGETTEN BIJ HET MINISTRY OF ENVIRONMENT

Toen een hiërarchisch opgebouwd budgetteringssysteem (MAXIS) bij het Ministry of Environment in Engeland werd ingevoerd als onderdeel van het in 1979 geïntroduceerde "management information for ministers" (MINIS) deed zich een opvallende ontwikkeling voor: het totaal van de budgetten liet een daling zien. Dit kan worden toegeschreven aan een verminderde geneigdheid van lijnmanagers tot budgetmaximalisatie c.q. het inbouwen van "slack" in het budget uit oogpunt van maximale onzekerheden. Gegeven de mogelijkheid tot schuiven tussen posten kan het budget worden gebaseerd op gemiddelde onzekerheden. Voorts is een belangrijk gevolg dat budgetten thans niet meer worden overschreden.

- a. Het maakt het mogelijk, dat budgetoverschrijdingen steeds worden opgevangen op hetzelfde of naasthogere managementsniveau, derhalve interne compensatie binnen het departementale totaalbudget.
- b. Dit compensatiesysteem werkt preventief. De verplichting tot financiële verantwoording aan de naasthogere chef legt een immanente druk om de problemen tijdig en op zo laag mogelijk niveau op te lossen en liefst te voorkomen, ook in verband met het sociale aspect: de collega-lijnmanagers ondervinden de gevolgen van budgetoverschrijdingen.

De getrapte opbouw geldt de beheerbudgetten i.c. de personeelsbudgetten en de materieelbudgetten. Het desbetreffende departement heeft zelf de eindverantwoordelijkheid voor het beheer van het totale budget. In dat verband worden er contracten gesloten tussen de departementsleiding en Financiën en Binnenlandse Zaken. Daarbij wordt tevens vastgelegd bij welke deelcontracten beide ministeries betrokken zijn. Het departement stuurt en beheert de budgetten. De centrale afdelingen zijn daarbij verantwoordelijk voor de ondersteuning, toetsing en regelgeving. Financiën en Binnenlandse Zaken opereren op departementaal niveau, de centrale directies op het niveau van de zelfbeherende diensten en deze sturen de zelfbeherende direkties. Het aggregatieniveau van de te verstrekken informatie ten behoeve van de sturing varieert volgens hetzelfde patroon van globaal tot gedetailleerd. Financiën en Binnenlandse Zaken treden tijdens de uitvoering alleen op als het totaal van de departementale personeels- of materieelbudgetten dreigt te worden overschreden of als de randvoorwaarden niet in acht worden genomen. Het voordeel van deze benadering is, dat beide departementen zich in het toezicht kunnen beperken tot de hoofdlijnen.

In de navolgende paragrafen wordt dit uitgangspunt voor het centrale toezicht nader geconcretiseerd. De nadruk ligt in deze paragrafen op de kostensoorten en niet op de kostenplaatsen. De contracten worden uiteindelijk afgesloten op basis van de kostenplaatsenaanpak die essentieel is bij zelfbeheer. Maar ook over de kostensoorten zullen in de contracten afspraken gemaakt moeten worden.

3.4 Zelfbeheer en de financiële functie

3.4.1 Algemeen

Een zelfstandig financieel beheer begint met het opstellen van budgetvoorstellen door de zelfbeherende dienst. Vaststelling geschiedt in afweging met andere budgetvoorstellen op hogere niveaus, dat wil zeggen eerst binnen een Directoraat-Generaal, dan binnen een departement en vervolgens op kabinetsniveau. Een aldus uiteindelijk door het parlement vastgesteld budget voor apparaatskosten (personeel plus materieel) vormt het kader voor het financiële beheer bij de uitvoering. Voorts is van belang dat het budget in meerjarig perspectief geplaatst wordt met een tijdshorizon conform de meerjarenramingen (zie par. 4.2).

Aan de beoogde delegatie van de financiële functie kan begrotingstechnisch vorm gegeven worden door het aantal begrotingsartikelen personeel en materieel drastisch te beperken tot bijvoorbeeld één artikel personeel en één artikel materieel per departement. Departementen kunnen dan intern compenseren: binnen de toegestane flexibiliteit op departementaal niveau kan een grote mate van flexibiliteit aan lagere managementsniveaus worden verleend. In de navolgende schets van de vrijheidsgraden van de lijnmanager met betrekking tot de financiële functie is uitgegaan van één departementaal artikel personeel en één departementaal artikel materieel. Dit houdt wel de mogelijkheid in van artikelonderdelen per dienstonderdeel, maar verschuivingen tussen artikelonderdelen vergen geen wijziging van de begrotingswet.

3.4.2 Wat mag

Het hanteren van een systeem van hiërarchisch opgebouwde budgetten staat een aantal vormen van flexibiliteit in het financiële beheer toe. Daarbij zij aangetekend, dat personele uitgaven

ZELFBEHEER BIJ DE NV NEDERLANDSE SPOORWEGEN

Bij de NS is in het kader van een reorganisatie het financieel-economisch beheer aangepast. Het "doelmatigheidsbeheer" werd gedecentraliseerd. Een van de eerste activiteiten was het ontwikkelen van een financieel-economisch informatiesysteem voor het rayonmanagement. Ook moet op dat managementniveau de deskundigheid en vaardigheid worden ontwikkeld om met het systeem decentraal te kunnen omgaan. Na een vooronderzoek en een toepasbaarheidsonderzoek werd een jaar lang geëxperimenteerd in een proefrayon. Op basis van de positieve uitkomst van de testfase is besloten tot integrale invoering in alle rayons.

Kern van het systeem van doelmatigheidsbeheer is de directe koppeling van alle beïnvloedbare kosten aan de sectoren en bedrijfsprocessen binnen de rayons. Daarnaast wordt voor elk proces de omvang van de geleverde prestatie gemeten. Door middel van kentallen worden de prestaties aan de inputs gerelateerd.

Het rayonmanagement sluit met het centrale management een contract af. Daarin wordt vastgelegd de omvang van de produktie, de kosten en de minimale kwaliteitseisen. Ook wordt de speelruimte afgesproken waarbinnen het rayonmanagement de mogelijkheid heeft om naast het opvangen van de dagelijkse verstoringen ook besparingen te realiseren door verschuiving van kosten van het ene proces naar het andere, of door wijziging van de in te zetten inputs.

minder flexibel zijn dan materiële uitgaven. Bij verschuivingen van materieel naar personeel bestaat het risico van 'camelnozes' in de personele uitgaven. Daarom moet een onderscheid worden gemaakt tussen incidentele en structurele verschuivingen tijdens de contractuitvoering.

De lijnmanager heeft het voortouw bij de bepaling aan de hand van de planning van zijn activiteiten (zie schema I, paragraaf 4.1) van de aard en de omvang van zijn productiemiddelen. Dat zal elk jaar bij de opstelling van het contract opnieuw gebeuren. Daarbij geeft deze een structureel kader voor zijn 'productie'. Afspraken over structurele verschuivingen zullen primair tijdens de besluitvorming over het contract tot stand komen. In de praktijk zullen zich daarom bij een goede raming in het budgetplan tijdens de contractuitvoering naar verwachting weinig structurele verschuivingen behoeven voordoen.

Voor de lijnmanager gelden de volgende vrijheidsgraden:

a. Incidentele verschuivingen tijdens de uitvoering

De lijnmanager mag tijdens de contractuitvoering zonder fiat-tering vooraf van een hoger echelon herschikkingen met een incidenteel karakter (tijdelijk personeel, kleine aanschaffingen) doorvoeren binnen het beheerbudget. Incidentele verschuivingen binnen het sub-budget personeel en materieel en tussen deze sub-budgetten zijn daarmee mogelijk.

b. Structureel verschuiven tijdens de uitvoering

De lijnmanager mag tijdens de contractuitvoering structurele herschikkingen aanbrengen tussen personeel en materieel met inachtneming van het volgende:

- verschuivingen die leiden tot hogere structurele personeelsuitgaven dan in het contract voorzien kunnen zonder tussenkomst van de departementsleiding worden gedaan als het naasthogere managementsniveau (bijvoorbeeld de DG) binnen dit niveau voor structurele compensatie in de personeelsuitgaven zorgdraagt.

In dergelijke gevallen is informatieverstrekking door de lijnmanagere voldoende maar verplicht.

In gevallen waarin geen compensatie als bedoeld tot stand komt, is voorafgaande goedkeuring door de departementsleiding (voor haar door de directeuren FEZ en P) vereist. Slaagt deze erin elders in het departement structurele compensatie te vinden, dan blijft het bij een informatieplicht (departementale kwartaalsrapportage) aan Financiën en Binnenlandse Zaken. Lukt een dergelijke compensatie niet c.q. dreigt het departementale personeelsbudget te worden overschreden dan is overleg nodig tussen de departementsleiding, Financiën en Binnenlandse Zaken;

- voor verschuivingen die leiden tot structurele verhoging van de materiële uitgaven gelden dezelfde regels als die voor structureel hogere personeelsuitgaven;
- de eindverantwoordelijkheid van de departementsleiding voor het beheer van het totale budget kan gelet op de interne compensatieproblematiek aanleiding vormen tot het in de afzonderlijke contracten concreet vaststellen van de flexibiliteitsruimte ten aanzien van structurele verschuivingen. Indien nu verschuivingen tijdens de uitvoering de overeengekomen flexibiliteitsruimte niet in het gedrang brengen behoeft geen contractherziening plaats te vinden. Alle andere gevallen vergen een contractherziening, derhalve instemming van de Directeur-Generaal en ingeval geen structurele compensatie wordt gegeven voor de budgettaire doorwerking eveneens van de departementsleiding.

c. Sparen en besteden

In het kader van zelfbeheer is wel geopperd met het oog op de onafhankelijkheid van de lijnmanager de mogelijkheid te introduceren van sparen (reserveren) in verband met grotere materiële aanschaffingen. Voor deze oplossing wordt hier niet gekozen. De huidige praktijk namelijk voorziet voldoende in het probleem. Grote meerjarige (investerings-)uitgaven kunnen in overleg tussen het departement en Financiën in de meerjarcijfers voor het materieelartikel worden verwerkt.

Op de mogelijkheid positieve budgetsaldi die in een bepaald jaar ontstaan als gevolg van doelmatiger functioneren in een volgend jaar aan te wenden binnen de eigen dienst is al eerder (par. 2.5) ingegaan.

d. Additionele inkomsten

De lijnmanager mag additionele inkomsten aanwenden voor tijdelijk personeel en kleine aanschaffingen. Daarmee kan namelijk een extra prikkel ontstaan voor een meer kosten- en inkomensbewust opereren. Echter niet alle extra inkomsten komen voort uit eigen verdiensten en/of zijn eenduidig te bepalen. Daarom gelden de volgende voorwaarden:

- de additionele inkomsten dienen op grond van concrete eigen extra inspanning verkregen te zijn;
- teneinde "meevallers" te kunnen onderkennen dient sprake te zijn van duidelijk onderbouwde taakstellende budgetten voor uitgaven en niet-belastingmiddelen;
- er dient sprake te zijn van uitvoerende diensten waarvan de afzet (grotendeels) bepaald wordt door de markt en waarbij een externe toets op de output (kwaliteit, prijs, kwantiteit e.d.) mogelijk is (categorie I en II, zie par. 2.4).

e. Tussentijds budgetwijziging als gevolg van planwijziging

Tijdens de uitvoering van een meerjarig project (bijvoorbeeld van een automatiseringsproject) kan er aanleiding zijn de oorspronkelijke projectplanning te wijzigen. Betekent dit een ander (volgtijdelijk) gebruik van middelen dan in het budget is aangegeven, dan mag de lijnmanager het bestedingsprogramma aanpassen mits dit budgettair neutraal geschiedt.

3.4.3 Wat moet

De financiële eindverantwoordelijkheid van de departementsleiding vereist dat aan het (zelf)beheer van de financiële middelen nadere regels worden gesteld die tijdens uitvoering beheersing mogelijk maken. Deze regels houden in (par. 3.3) dat budgetoverschrijdingen steeds worden opgevangen op hetzelfde of naasthooger gelegen managementniveau, derhalve interne compensatie binnen

het departementale totaalbudget. Dit legt het belang van en de noodzaak tot een goed toezicht op het beheer van de budgetten bij het departement zelf. Financiën en Binnenlandse Zaken behoeven daarmee tijdens de uitvoering alleen op te treden als het totaal van het departementale personeelsartikel of het materieelartikel dreigt te worden overschreden of als de randvoorwaarde niet in acht worden genomen. Ten aanzien hiervan gelden bij de begrotingsuitvoering de regels van het stringente begrotingsbeleid. Om een en ander te realiseren is een adequate informatievoorziening nodig.

Periodiek rapporteert de lijnmanager over het gevoerde beheer (verplichtingen, betalingen, prestatiegegevens en andere relevante gebeurtenissen die van invloed kunnen zijn op het uitgavenverloop). Het departement rapporteert elk kwartaal aan Financiën op het niveau van artikelonderdelen, zowel ten aanzien van de personeels- als de materieeluitgaven. Aan de hand van die rapportage kan Financiën eventuele overschrijdingen vroegtijdig signaleren.

Na afloop van het budgetjaar legt elke lijnmanager verantwoording af over het gevoerde beleid en beheer. Het departement in z'n geheel doet dat eveneens ten behoeve van Financiën en Binnenlandse Zaken. Periodiek (elke 5 jaar) zal een "comprehensive audit" worden uitgevoerd¹⁾.

3.5 Zelfbeheer en de personele functie

3.5.1 Algemeen

Aan de personele functie is zowel een financieel als een zuiver personeelsaspect verbonden. Voor wat betreft het financieel aspect gaat het om het beheer en de beheersing van de loonsom

1) "Comprehensive audit" is een multidisciplinaire onderzoek gericht op controle van de financiële verantwoording van de lijnmanager en op de efficiëncy en effectiviteit van het dienstonderdeel.

(het personeelsbudget). Het vakdepartement is primair verantwoordelijk voor de personele functie. Daarnaast hebben twee departementen een eigen verantwoordelijkheid: Binnenlandse Zaken en Financiën.

Bij de personele functie wordt veelal gesproken over personeelsbeleid in engere zin enerzijds en formatiebeleid anderzijds. Bij het personeelsbeleid in engere zin gaat het om zaken als het werven, het selecteren, het begeleiden, het opleiden en het belonen.

De vertaling van beleid in formaties en het beheersen van deze formaties naar aantallen en rangniveaus behoort tot het formatiebeleid. Een formatie geeft de structuur, het aantal en het niveau van de functies binnen een organisatie-eenheid aan.

Beheersing van het formatiebeleid vindt bij zelfbeheer primair plaats op basis van geld (meerjarig budget). Bij de opstelling van het personeelsbudget wordt uitgegaan van een door Binnenlandse Zaken (c.q. de Formatiecommissie) goedgekeurde budgetformatie van het gehele departement. Het vooral op basis daarvan tot stand gekomen personeelsbudget vormt het budgettaire uitgangspunt in het te ontwikkelen nieuwe beheersregime voor het departementale formatiebeleid. Hierop kunnen specifieke correcties in verband met het kabinetsbeleid worden toegepast (2%-operatie, herbezetting, e.d.). Het departement zal informatie moeten verstrekken over de departementale formatie en bezetting. Indien mogelijk dient de informatie over het personeelsbudget in een meerjarig perspectief te worden geplaatst. Buiten de decentralisatie vallen de functies die gerekend worden tot de topformatie. De werkgroep sluit zich aan bij het Ministerraadsbesluit (van 23 april 1985) over de uitwerking van de decentralisatie van het formatiebeleid.

Het personeelsbudget per zelfbeherend dienstonderdeel wordt aan het begin van elke 5-jarige periode gebaseerd op een door de departementale leiding vastgestelde formatie (aantal en waardering) die dan als de budgetformatie geldt. In het budget zijn

zowel de structurele als incidentele uitgaven alsmede de vacatureruimte verdisconteerd. De bijbehorende meerjarenramingen moeten worden gebaseerd op "ongewijzigd beleid" inclusief de doorwerking van beleidsbeslissingen en exogene ontwikkelingen. De budgetformatie wordt niet tussentijds aangepast wanneer binnen de overeengekomen flexibiliteitsruimte wordt gebleven. Aanpassing van de budgetformatie vindt wel plaats bij algemene of specifieke ombuigingsexercities en bij wijzigingen op grond van prioriteitenstelling.

3.5.2 Wat mag

Op het gebied van personeelsbeleid in engere zin heeft de departementsleiding reeds vergaande bevoegdheden. Deze bevoegdheden kunnen worden doorgedelegeerd naar de lijnmanager. De lijnmanager krijgt binnen de randvoorwaarden gesteld onder "Wat moet" (par. 3.5.3.) de bevoegdheid tot het werven, selecteren en aanstellen in tijdelijke of vaste dienst c.q. het in dienst nemen op arbeidsovereenkomst, het begeleiden en het opleiden.

Voor wat betreft het belonen van ambtenaren krijgt de lijnmanager binnen het budget en binnen de randvoorwaarden die gesteld zijn onder "Wat moet" (par. 3.5.3.) de bevoegdheid tot het geven van gratificaties, het versneld opbouwen van anciënniteit, en het geven van toelagen, maar ook het onthouden van periodieken bij onvoldoende functioneren. Deze bevoegdheden kan de lijnmanager uitoefenen binnen zijn formatie.

Op het gebied van het formatiebeleid krijgt de lijnmanager binnen het budget en binnen de randvoorwaarden die gesteld zijn onder "Wat moet" (par. 3.5.3.) de bevoegdheden tot het vaststellen en aanpassen van de eigen formatie, niet zijnde functies behorende tot de topformatie. Daarnaast krijgt deze de bevoegdheid tijdens het budgetjaar binnen de in het contract overeengekomen flexibiliteitsruimte herschikkingen aan te brengen binnen personeel en tussen personeel en materieel conform het gestelde in par. 3.4.2.

3.5.3 Wat moet

Met betrekking tot het personeelsbeleid in engere zin dient de lijnmanager zich te houden aan de bezoldigings- en rechtspositieregels. Tevens moet hij de in het contract opgenomen voorwaarden ten aanzien van de hoofdlijnen van het personeelsbeleid in acht nemen (werkgelegenheid, emancipatie, mobiliteit, herverdeling van werk e.d.). De lijnmanager volgt de wettelijke regels ten aanzien van inspraak (dienstcommissies bijvoorbeeld).

Met betrekking tot het formatiebeleid worden de randvoorwaarden in acht genomen die met het in par. 3.5.1 genoemde Minister-raadsbesluit zijn aanvaard. Hierbij gaat het met name om het hanteren bij de functiewaardering van het overeengekomen normenmateriaal. Met inachtneming daarvan moeten formatiewijzigingen worden gemotiveerd en onderbouwd. De departementsleiding stelt het personeelsbudget per dienst vast en zorgt voor de beheersing. Op ieder ogenblik dient bijsturing op departementaal niveau te kunnen plaatsvinden wanneer op dit niveau overschrijding van het personeelsbudget dreigt. Hiervoor is een goede bestuurlijke informatievoorziening binnen het departement nodig. Dit betreft feitelijke formatie- en bezettingsgegevens. Evenals de financiële gegevens worden deze periodiek aan de departementsleiding geleverd. Zo ook wordt op jaarbasis een verantwoording over het gevoerde beheer afgelegd aan de departementsleiding.

Conform het kader als geschetst in par. 3.4.3. wordt tijdens de contractuitvoering over de financiële resultaten en over de feitelijke formatie en personeelsbezetting (aantallen, rangen en geld) kwartaalsgewijs gerapporteerd aan Financiën. Eveneens vindt per kwartaal rapportage aan Binnenlandse Zaken plaats over feitelijke formatie en personeelsbezetting. Jaarlijks wordt gerapporteerd over het gevoerde departementale formatiebeheer op hoofdlijnen. Daarnaast zal toegang tot formatie- en bezettingsgegevens en nadere relevante gegevens over formatiewijzigingen op verzoek door de departementsleiding gegeven moeten worden.

Op basis van bovengenoemde gegevens toetst Binnenlandse Zaken het gevoerde beheer aan de vastgestelde randvoorwaarden, kan dit ministerie bijsturen en in het uiterste geval maatregelen treffen.

In de jaarrapportage zal worden ingegaan op de realisatie van de hoofdlijnen van het personeelsbeleid. Veel van deze hoofdlijnen vinden hun oorsprong in de wil van het kabinet of de volksvertegenwoordiging dat de overheid als werkgever een voorbeeldrol vervult.

3.6 Zelfbeheer en de aanschaffings- en huisvestingsfunctie

3.6.1 Algemeen

Iedere dienst verricht zogenaamde materiële uitgaven voor de aanschaf van goederen en diensten (de aanschaffingsfunctie) of de huisvesting (de huisvestingsfunctie). Het beheer en de beheersing van de materiële uitgaven is niet alleen een zaak van de dienst zelf. Een aantal bovendepartementale bemiddelende en/of aanschaffende organen en instanties zijn ook betrokken onder meer via regelgeving. Op sommige punten grijpt deze regelgeving diep in de interne bedrijfsvoering van een dienst in. Op andere punten bestaan er slechts globale richtlijnen.

De regelgeving met betrekking tot de materiële uitgaven is veelvuldig onderwerp van studie en heroverweging geweest. Veelal heeft dit geresulteerd in aanbevelingen de desbetreffende functies verdergaand te centraliseren. De vraag is, of hiermee de doelmatigheid van de materiële uitgaven is gediend. De centralisatie heeft niet-geringe overheadkosten tot gevolg gehad en ingewikkelde besluitvormingscircuits opgeleverd. Dit terrein lijkt een ondoorzichtig oerwoud van regels en instanties waarin de handigste woudloper het verste komt.

Er bestaat veel onduidelijkheid over te volgen procedures en de budgetverantwoordelijkheid. Het principe dat beslissen, betalen en genieten in één hand dienen te zijn vindt hier zeker geen algemene toepassing.

De werkgroep heeft kennis genomen van de vele rapporten die verschenen zijn op het gebied van de materiële uitgaven. Tevens heeft zij waargenomen dat nog een aantal studies in volle gang is. Om duplicatie te voorkomen en enige ruimte te laten voor uitwerking beperkt de werkgroep zich hier tot het aangeven van enige hoofdlijnen van wat mag en moet bij maximale delegatie van bevoegdheden.

3.6.2 Wat mag

Maximale delegatie houdt in dat materiële uitgaven voor diensten en goederen primair worden verricht door - of in ieder geval onder verantwoordelijkheid van - de zelfbeherende dienst. Dit betekent, dat de zelfbeherende dienst binnen een genormeerd budget zo groot mogelijke budgetverantwoordelijkheid krijgt voor bepaalde aanschaffingen en huisvestingszaken. Tevens krijgt de zelfbeherende dienst budgetverantwoordelijkheid met betrekking tot de zogenaamde bemiddelingskosten. De zelfbeherende dienst dient zelf zijn bemiddelende instanties te kunnen kiezen en betalen. Gedwongen winkelnering wordt tot het uiterste beperkt, waarbij de doelmatigheid maatgevend moet zijn.

Zoals reeds eerder gesteld is een beperkte herschikking tussen personeel en materieel binnen het jaarbudget mogelijk.

3.6.3 Wat moet

Beheersing van het departementale materiële beleid vanuit boven-departementaal niveau houdt primair de sturing in die het Ministerie van Financiën vooraf heeft bij de vaststelling van het departementale (meerjarig) materieel budget, waarbij tevens de normeringen en rekenregels van de centrale instanties worden verdisconteerd. Wijzigingen voortvloeiende uit het kabinetsbeleid, bijvoorbeeld gericht op dienstreizen, subsidies op kantines e.d. kunnen daarbij generiek worden doorgevoerd.

Het principe is dat bovendepartementale instanties zich beperken tot service- en dienstverlening: zij geven adviezen en sluiten bijvoorbeeld raamcontracten af. Bestel- en goedkeuringsprocedures bij deze instanties zijn facultatief.

De beheersing op het niveau van de departementsleiding richt zich in eerste instantie op de vaststelling van de budgetten van dienstonderdelen. Bij de uitvoering dienen slechts aanschaffingen boven een bepaald bedrag, bulkafnamen en aanschaffingen van automatiseringsapparatuur voorzover die van meer dan lokaal belang zijn aan de voorafgaande goedkeuring van de departementsleiding te worden onderworpen. In de contracten kunnen zo nodig nadere bepalingen hieromtrent worden opgenomen. Ook het stellen van algemene kaders zoals bijvoorbeeld het ontwikkelen van een huisstijl voor drukwerken blijft aan de departementsleiding voorbehouden.

Tussentijds zal regelmatig over de uitputting van het budget gerapporteerd moeten worden.

Achteraf moet een controle van de departementsleiding op het materiële beleid zoals door zelfbeherende diensten wordt gevoerd mogelijk zijn. Daartoe dient een goed materieelbeheer gevoerd te worden en dient in jaarrekening en jaarverslag verantwoording te worden afgelegd aan de departementsleiding.

Om de kwaliteit van de service- en dienstverlening van de bovendepartementale en departementale instanties zo groot mogelijk te doen zijn dienen deze regelmatig geïnformeerd te worden over (meerjarige) aanschaffings- en huisvestingsplannen van departementen c.q. dienstonderdelen. De bovendepartementale instanties zijn verplicht om departementen en dienstonderdelen te informeren over het karakter, de prijs en de kwaliteit van de te leveren service- en dienstverlening.

Tenslotte is de werkgroep van oordeel, dat per sector en/of functie gewerkt moet worden aan financiële normering, standaardkwaliteitseisen, duidelijke procedures, en standaardinkoopmethodieken.

Het hierboven geschetste beeld van maximale delegatie van de aanschaffingsfunctie wijkt op een aantal punten af van de voorstellen in het recente rapport Heroverweging Rijksaankoopbeleid. De werkgroep is zich van dit spanningsveld bewust, maar acht het primair haar taak de vormgeving van de delegatie van de aanschaffingsfunctie zoveel mogelijk te laten sporen met de zelfbeheergedachte.

3.7 Sanctiemogelijkheden

Zelfbeheer werkt alleen als er duidelijke stimulansen bestaan voor het zelfbeherende dienstonderdeel i.c. de lijnmanager om zich aan het contract te houden en ook de beheersing van de budgetten en de andere relevante grootheden te dienen.

Dit wordt bereikt door de zelfbeherende lijnmanager enerzijds positieve prikkels te geven (vrijheidsgraden, bevoegdheden en verantwoordelijkheden), anderzijds door hantering door de departementsleiding van negatieve sancties. Laatstgenoemde kunnen variëren van het afnemen van bepaalde vrijheidsgraden (preventief toezicht intensiveren) tot het beëindigen van het zelfbeheercontract met terugkeer voor het betreffende organisatieonderdeel naar het centrale beheersmodel. Ook Financiën en Binnenlandse Zaken kunnen indien noodzakelijk maatregelen nemen die in extremo kunnen resulteren in opzegging van de medewerking aan zelfbeheer bij het betrokken organisatieonderdeel (met terugkeer naar een stringent voorafgaand toezicht).

3.8 Aanpassing van wet- en regelgeving

3.8.1 Algemeen

Maximale delegatie van de beheerfuncties leidt in enkele gevallen tot overschrijding van de grenzen van wetten en regelingen op het vlak van de financiële functie, de personele functie en bovendepartementaal dienstverlenende instanties. Op dit terrein lopen momenteel al een aantal onderzoeksprojecten.

Het voert te ver hier en nu concrete voorstellen te doen voor wijziging van regelgeving. Volstaan wordt met globale aanbevelingen ten behoeve van de thans lopende projecten op genoemde terreinen.

3.8.2 De financiële functie

De Comptabiliteitswet en uitvoeringsvoorschriften staan een flexibele bedrijfsvoering op een aantal punten formeel in de weg. Ten dele vloeit dat voort uit de keuze die in dit wettelijke systeem is gemaakt voor het kasstelsel. Met name flexibiliteit tussen personeels- en materieelartikelen, flexibiliteit tussen begrotingsjaren en het mogen aanwenden van additionele middelen is niet mogelijk zonder wijziging van de begrotingswet.

De werkgroep is van mening dat deze punten meegenomen moeten worden bij de herziening van de Comptabiliteitswet en uitvoeringsvoorschriften. Derhalve stelt zij voor de Interdepartementale Werkgroep Herziening Comptabiliteitswet (IWHCW) te belasten met het uitwerken van voorstellen dienaangaande.

3.8.3 De personele functie

De voorstellen tot delegatie van bevoegdheden op het terrein van het formatiebeleid wijken af van het huidige Coördinatiebesluit. Dit besluit staat al geruime tijd ter discussie. De Stuurgroep Herinrichting Personeelsbeleid (SHP) buigt zich momenteel onder meer over deze problematiek. De werkgroep stelt voor de regelgeving aangaande het formatiebeleid op basis van de voorstellen van de SHP en van dit rapport aan te passen en op nieuw vorm te geven.

3.8.4 De aanschaffings- en huisvestingsfunctie

Alle beheersregelgeving met betrekking tot de aanschaffings- en huisvestingsfunctie dient zodanig te worden aangepast dat gedwongen winkelnering wordt beperkt tot het uiterst noodzakelijk

ke. Het heroverwegingsonderzoek Aanschaffingenbeleid heeft reeds enige voorstellen tot beperking van de gedwongen winkelnering opgeleverd. De werkgroep stelt voor bij een concretisering van deze voorstellen de voorstellen in dit rapport met betrekking tot de delegatie van de aanschaffingsfunctie te betrekken.

Onlangs is de projectgroep Deregulering Interne Bedrijfsvoering (DIB) ingesteld. Deze groep houdt zich bezig met de beheersregelgeving binnen de rijksdienst in relatie tot de beheersruimte voor de lijnmanager. Onder de projectgroep fungeren vier subgroepen, die zich bezighouden met de financiële, personeels-, aanschaffings- en huisvestingsregelgeving. Gezien de reeds lopende projecten op sommige van de genoemde terreinen adviseert de werkgroep de aandacht met name te richten op deregulering van de aanschaffings- en huisvestingsregelgeving.

3.8.5 Proeftuinen zelfbeheer

In een aantal gevallen zullen zelfbeheerexperimenten in proeftuinen de bestaande regelgeving in het geding brengen. Met name betreft dit de Compabiliteitswet en diverse beheersregels met betrekking tot de aanschaffingen- en de huisvestingsfunctie. Ten behoeve van een zeer spoedige start van de experimenten stelt de werkgroep voor concrete afspraken te maken over een ruimhartige toepassing van genoemde regelgeving bij de proeftuinen, opdat zelfbeheer daar mogelijk wordt. Aan de hand van de ervaringen met deze proeftuinen kan worden gekomen tot een definitieve besluitvorming over wet- en regelgeving.

HOOFDSTUK 4 CONTRACTMANAGEMENT

4.1 Inhoud van het contract

Bij zelfbeheer staat het contract dat tussen de departementsleiding en de lijnmanager wordt gesloten centraal.

In dit hoofdstuk wordt een systematisch overzicht gegeven van de verschillende aspecten die bij contractmanagement aan de orde kunnen komen. Het contract is opgebouwd uit twee sterk met elkaar samenhangende delen te weten het budgetplan en het beheerplan. In het budgetplan wordt de taakstelling gekoppeld aan de middelen. Anders gezegd, het budgetplan is een totaalplan van activiteiten en daarmee gepaard gaande kosten en opbrengsten. In het beheerplan wordt de verdeling van taken en bevoegdheden van de verschillende contractpartners geregeld.

De volgende inhoudelijke en procedurele aspecten komen aan de orde:

- totstandkoming en inhoud van het budgetplan (4.2),
- totstandkoming en inhoud van het beheerplan (4.3),
- informatievoorziening (4.4.),
- uitvoering en evaluatie van het contract, mogelijke sancties en duur van het contract (4.5.).

Veel elementen van het contract hebben een algemeen karakter, daarnaast zal maatwerk noodzakelijk zijn.

Naast de inhoudelijke aspecten van contractmanagement wordt tevens aandacht besteed aan het proces van contractmanagement. Ter verduidelijking wordt verwezen naar schema 1 waarin verschillende elementen van het contract in hun samenhang worden weergegeven.

Schema 1 Invulling budgetplan en beheerplan

<u>Budgetplan</u> (werkplan)		<u>Beheerplan</u> (wat mag en moet)
Planning van activiteiten	Middelen	- Delegatiemodel minimaal ← → maximaal
<u>Voorgenomen beleid:</u> - doeleinden - activiteiten - produkten/ functies → apparaat → → taakstelling in: - jaar t - jaar t +1 - jaar t +2 - etcetera	<u>Budgetten</u> apparaatsuitgaven → - personeel - aanschaffingen - huisvesting	- Deelplannen x P en O x F x A en H - Informatiesysteem met betrekking tot: apparaatsuitgaven Financieel, Personeel Materieel

4.2 Totstandkoming en inhoud van het budgetplan

Totstandkoming

Het budgetplan wordt opgesteld in het kader van de jaarlijkse begrotingsvoorbereiding. Het hoofd van de zelfbeherende dienst (de budgethouder) neemt het initiatief tot de contractonderhandelingen en stelt een ontwerp-budgetplan op. De overige betrokken departementale diensten geven daarbij een aantal randvoorwaarden aan en verlenen ondersteuning. Het ontwerpplan wordt vervolgens bij de dienstleiding ingediend. Op dit niveau vindt confrontatie plaats met de voorstellen van andere budgethouders en met de totaal beschikbare middelen. Deze confrontatie heeft meestal de vorm van een constant overleg over de voorstellen, wijzigingen, nieuwe voorstellen enzovoorts: het zogenaamde "begrotingsoverleg".

Na overeenstemming krijgt het ontwerpplan de status van een conceptplan en wordt ter vaststelling voorgelegd aan de departementsleiding. Ook hier kan weer het "begrotingsoverleg" plaatsvinden. Vervolgens vindt het reguliere externe begrotingsoverleg met Financiën plaats. Uiteindelijk vindt het budgetplan zijn neerslag in de departementale begroting en volgt de behandeling door de Staten-Generaal. Tot op het laatste ogenblik zijn bijstellingen mogelijk.

Inhoud

Het budgetplan geeft een integraal overzicht van het voorgenomen beleid en de benodigde middelen. Het budget moet voldoen aan de volgende eisen.

- a. Het budgetplan bevat een planning van activiteiten, gebaseerd op beleidsvoornemens.

Het betrokken organisatie-onderdeel doet opgave van de geplande activiteiten en de beschikbaar gestelde middelen. De activiteiten kunnen - afhankelijk van de aard van de werk-

CONTRACTMANAGEMENT BIJ EEN GEMEENTELIJKE INSTELLING

De zelfbeheerconceptie biedt ook mogelijkheden voor verbeteringen in de bedrijfsvoering bij gemeenten. Zo ontplooit bijvoorbeeld de gemeente Delft initiatieven om te komen tot contractmanagement bij de Gemeentelijke Sociale Dienst (GSD). Met een kleinschalig experiment worden thans de nodige ervaring opgedaan: de afdeling Interne Zaken fungeert als proeftuin. De basis van het contract bestaat uit een kostenverrekenstaat en een prestatiekostenstaat (zie schema). Het productieproces van de GSD is daartoe ingedeeld naar een aantal functies. De activiteiten per afdeling zijn naar deze functies verbijzonderd.

Kostenverrekenstaat voor I.Z. budgetjaar 1984 (fictieve getallen in gulden)						
kostensoorten	kostenplaatsen			Tot.		
	uitv.	onderst.	niet-GSD			
personeel	100	50	10	160		
huisvesting	25	15	5	45		
administratie	10	8	4	22		
algemeen	5	2	1	8		
Totaal	140	75	20	235		
Budgettype	output	activ./ opdrachtb.	input/ output	combinatie		
Prestatiekostenstaat voor I.Z. budgetjaar 1984 (fictieve getallen)						
kosten- dragers	kosten- plaats	bewerkings- tijd per u.	aantal per jaar	uren tot.	kosten per uur	budget
1) archief- verzorging	uitv.	10 min.	600	100	50,—	5000,—
	onderst.	15 min.	600	50	50,—	2500,—
2) postbe- handeling	onderst.	9 min.	1000	150	50,—	7500,—
	uitv.	9 min.	3000	450	50,—	22500,—
3) beheer meubilair	onderst.	-	-	100	50,—	5000,—
4) enz.						
Totaal					50,— (gem.)	

Voor de uitvoeringsfuncties (activiteiten zijn homogeen, de output identificeerbaar) zijn in beginsel (variabele) outputbudgetten (productie x kostprijs) mogelijk. Bij een voor het volgende budgetjaar hoger te verwachten output zal, indien geen budgettaire compensatie wordt gevonden bij andere aan output gerelateerde activiteiten, een herschikking moeten plaatsvinden tussen de in het contract opgenomen activiteiten. Op basis van ncalculatie aan het einde van iedere budgetperiode (verschil geraamde en gerealiseerde kostenstaten) kunnen problemen in de bedrijfsvoering worden opgespoord.

Bron: Bondsblad 6 februari 1985.

zaamheden en de gekozen budgetteringsvorm - in verschillende termen worden beschreven.

- b. Het budget bevat een goede vertaling van de planning naar middelen (bijvoorbeeld door middel van de kostenplaatsenmethode).

In het contract moet een duidelijke relatie worden gelegd tussen de geplande activiteiten en de in te zetten middelen: personeel, materieel en huisvesting (de apparaatsuitgaven), derhalve een integraal middelenplan waarin alle produktiemiddelen op geld worden gewaardeerd. Op deze wijze kunnen in veel gevallen de kosten per activiteit zichtbaar worden gemaakt en kan aan de geplande activiteiten een budgetbedrag worden verbonden. Bij de opstelling van het middelenplan houdt de lijnmanager zich aan de gestelde regels en randvoorwaarden.

- c. Het budgetplan heeft een meerjarig karakter met een tijdshorizon conform de meerjarenramingen.

Doorgaans zal de taakstelling c.q. de te leveren output een meerjarige inspanning vergen. Voor een goede planning van werkzaamheden is het nodig verder kijken dan het lopende dienstjaar. In de huidige praktijk komt dat budgettair tot uiting in het stelsel van meerjarenramingen als opgenomen in de Miljoenennota. Het budgetplan is als een "eerste jaarschijf" van een meerjarig beleidsplan te beschouwen. De meerjarige ramingen hebben echter geen status van verkregen recht maar hebben meer een indicatieve betekenis. Daarom dient het contract zelf te worden gesplitst in twee onderdelen: een raamcontract en het begrotingscontract. Het raamcontract is meer jarig en bevat de te realiseren taakstelling inzake het uit te voeren project met de daarbij behorende inputs. In het begrotingscontract worden de in het begrotingsjaar uit te

voeren deelprojecten als output opgenomen alsook de door de werkgever geautoriseerde inputs¹⁾).

4.3 Totstandkoming en inhoud van het beheerplan

Totstandkoming

Ook bij de voorbereiding van het beheerplan neemt het hoofd van de zelfbeherende dienst het initiatief tot de contractonderhandelingen. In het af te sluiten contract worden naast de taakstelling en verantwoording over de beleids- en middelenaspecten de afspraken over beheertechnische aspecten tussen de lijnmanager en de departementsleiding (i.c. de PIOFAH-directies) meegenomen. Deze afspraken dienen door de Directeur-Generaal onderschreven te worden. In principe zijn de beheerafspraken meerjarig. De verschillende beheerafspraken tezamen vormen het beheerplan van de zelfbeherende directie. Dit beheerplan is per definitie maatwerk. In het contract dienen verder "ontsnappings"- en evaluatieclausules opgenomen te worden over de beheerafspraken.

Inhoud

In het beheerplan worden de vrijheidsgraden van de zelfbeherende dienst vastgelegd. Het plan bestaat uit verschillende onderdelen. Normaliter betreft het een P- en O-onderdeel, een F-onderdeel en een A- en H-onderdeel. Een aparte plaats neemt de informatievoorziening in (par. 4.4).

1) De status van het raamcontract is evenals dat van de meerjarigenramingen niet die van een verkregen recht, maar heeft wel betekenis. Slechts in bijzondere omstandigheden, namelijk wanneer sprake is van wijzigingen in het begrotingsbeeld van het Rijk of van een verschuiving in de prioriteitenstelling als gevolg waarvan tot bezuinigingen wordt besloten, kan daarvan worden afgeweken. Ook het afstoten van taken kan gevolgen hebben voor dit type meerjarige toezeggingen.

Twee elementen zijn steeds in het beheerplan terug te vinden:

- de (beheer-)taken, en
- de bevoegdheden (wat mag en wat moet).

In hoofdstuk 3 is reeds aangegeven welke taken en bevoegdheden gedelegeerd kunnen worden bij maximale delegatie.

4.4 Informatievoorziening

4.4.1 Algemeen

De mate van delegatie van bevoegdheden hangt in hoge mate af van de wijze waarop aan delegerende instanties informatie wordt verstrekt. De informatieverstrekking is in drie momenten te onderscheiden:

1. de informatie vooraf in de vorm van het budget- en beheerplan ten behoeve van de besluitvorming (toewijzing budget);
2. de informatie tussentijds ten behoeve van de procesbewaking;
3. de informatie achteraf ten behoeve van rekening en verantwoording.

Deze momenten vormen de basis voor de inrichting van een bestuurlijk informatiesysteem. De plicht tot informatieverstrekking wordt expliciet vastgelegd in het contract.

Voor de tussentijdse informatieverstrekking zal een specifiek een zeer flexibel systeem moeten worden gebouwd, want:

- managers moeten er mee om kunnen gaan;
- het moet kunnen inspelen op uitzonderingssituaties;
- het omvat zowel de formele als de informele informatiestromen;
- het dient voldoende gedetailleerd te zijn om het proces te kunnen sturen en bijsturen;
- het heeft zowel een interne werking naar de dienst zelf als een externe werking naar de delegerende instanties.

Bedoeld systeem vormt een samenbundeling van meerdere subsystemen:

- een financieel informatiesysteem,
- een personeel informatiesysteem,
- een materieel informatiesysteem, en
- een beleidsinformatiesysteem.

Deze subsystemen leveren de externe informatievoorziening voor de delegerende instantie. De kwaliteit van de externe informatievoorziening staat of valt met het bestaan van een geïntegreerd intern informatiesysteem binnen de zelfbeherende dienst. De huidige stand van de ontwikkeling in de automatisering geeft aan dat een dergelijk systeem op directieniveau in hoge mate geautomatiseerd kan worden opgezet.

De eis van integratie van de verschillende subsystemen ten behoeve van de externe informatievoorziening lijkt gegeven de huidige stand van de automatisering van de departementale informatievoorziening op korte termijn nog niet mogelijk. Dit betekent dat sommige subsystemen (financieel en personeel) geautomatiseerd kunnen werken (R.C.C. en I.P.A.) en dat andere systemen (materieel en beleid) op traditionele wijze opgezet dienen te worden (in casu door middel van schriftelijke vastlegging).

Uit de combinatie van de verschillende informatiestromen (inclusief de informele stromen) zal het hogere management de gegevens moeten putten die noodzakelijk zijn voor het (bij-) sturen van de werkprocessen gedurende het jaar.

4.4.2 Kwaliteitseisen ten aanzien van het informatiesysteem

De garantie van adequate formele informatiestromen vergt nadere afspraken met het zelfbeherende organisatie-onderdeel. Daartoe zijn een aantal algemene principes te formuleren.

Administratieve organisatie

Bij de afspraken over de administratieve organisatie van het interne informatiesysteem is aandacht nodig voor zowel technische als inhoudelijke aspecten.

Technische aspecten zijn ondermeer:

- toegankelijkheid voor hogere eenheden c.q. koppeling aan hogere systemen;
- actuele en gelijktijdige registratie van gegevens;
- mogelijkheid tot het leggen van dwarsverbanden;
- systeemflexibiliteit;
- goede bewaking van de procesgang;
- betrouwbaarheid.

Eisen van inhoudelijke aard zijn:

- registratie van financiële, personele, materiële en beleidsgegevens;
- relatering van de verschillende gegevensbestanden (kostenverdeelstaat);
- vertaalbaarheid van interne- naar externe informatie;
- uniforme registratie van kostensoorten.

Aard en vorm van de externe informatiestroom

Het betreft hier de soort informatie en het aggregatieniveau van de informatieverstrekking. Per subsysteem en per delegatieniveau kan dat aggregatieniveau verschillen.

Tijdsintervallen van de informatieverstrekking

Twee momenten van de informatieverstrekking liggen vast: vooraf en achteraf. De tussentijdse informatieverstrekking kan variëren van in het geheel niet tot dagelijks. Automatische informatieverstrekking kan aan iedere vraag hieromtrent tegemoet komen. De delegerende instanties zullen daarom uiterst terughoudend moeten zijn met het vaststellen van de intervallen.

Bij meer traditionele vormen van informatieverstrekking ligt de beperking in de beschikbare capaciteit.

4.4.3 Selectiviteit

Informatievoorziening is kostbaar. Bij het opzetten van een bestuurlijk informatiesysteem zal daarom een afweging gemaakt moeten worden tussen het nut en de kosten van de informatieverstrekking. Vele grote organisaties gaan gebukt onder een teveel aan informatie van een te laag aggregatieniveau. Te veel middelen worden daardoor opgeofferd aan wat in feite indirecte kosten zijn. De geformuleerde kwaliteitseisen mogen niet leiden tot een nieuwe vorm van bureaucratie in de informatieverwerking.

De verleiding tot informatie-overmaat zal groot zijn bij iedere manager die de moderne elektronische gegevensverwerking ter beschikking gesteld krijgt. Kritisch moet worden afgewogen, welke informatie essentieel is voor de verschillende besluitvormingsprocessen. De volgende uitgangspunten kunnen daarbij tot steun zijn:

- informatie over planning en verantwoording kan algemeen van aard zijn. Het dient ten behoeve van besluitvorming op hoofdlijnen;
- procesbewaking vereist veelal gedetailleerde maar ook bondige informatie;
- delegatie van bevoegdheden betekent een zekere distantie van dagelijkse werkprocessen ("management by exception");
- informele informatie kan in uitzonderingssituaties doorslaggevend zijn.

4.5 Overige contractaspecten

Uitvoering en evaluatie van het contract

In de uitvoeringsfase heeft de lijnmanager ruimte om een zelfstandig beleid te voeren ten aanzien van de in te zetten produktiemiddelen. De mate van zelfstandigheid wordt bepaald door de inhoud van het budgetplan en het beheersplan. De Directeur-Generaal en de centrale eenheden en zondig de bovendeptementen

tale instanties treden niet in deze bevoegdheden tenzij het contract hierin voorziet. Indien zich omstandigheden voordoen die in het contract niet geregeld zijn, wordt er door de lijnmanager overlegd met de betrokken departementale eenheden om het contract op dit punt aan te vullen.

Bij een goed contract zal dit tussentijdse overleg tot het uiterste kunnen worden beperkt. De lijnmanager draagt zorg voor een regelmatige informatieverstrekking op de wijze zoals overeengekomen in het contract.

Na afloop van het budgetjaar dient de lijnmanager een verantwoording en een rekening in. Hierin wordt gerapporteerd over de mate van realisatie van de in het budgetplan afgesproken taakstelling, over de ingezette middelen alsmede over het gevoerde beheer.

De verslaglegging maakt het mogelijk periodiek een "comprehensive audit" uit te voeren en jaarlijks een verklaring bij de stukken te geven.

De Directeur-Generaal en de betrokken centrale eenheden beoordelen de verantwoordingsstukken en adviseren mede op basis van de verklaring van de Accountantsdienst aan de departementsleiding over de te verlenen décharge ten aanzien van het gevoerde beleid en beheer, alsmede over de voortzetting van het contract.

Sancties

In het contract dient geregeld te worden welke positieve en negatieve sancties verbonden zijn aan de wijze van de uitvoering van het contract.

Duur van het contract

In het contract dienen de contractperiode en de evaluatiemomenten geregeld te worden. De contractperiode zal in principe één jaar belopen, overeenkomend met het begrotingsjaar.

HOOFDSTUK 5 ZELFBEHEER IN DE PRAKTIJK

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk komen de volgende vragen aan de orde.

Zelfbeheer invoeren, hoe doe je dat: stap-voor-stap over de hele linie, proeftuinen instellen bij bepaalde organisatie-onderdelen of een "mix" van beide benaderingen?

Hoe organiseer je het?

Wat is er nodig voor succes: wat zijn de strategische voorwaarden?

Waar binnen de rijksdienst kunnen experimenten met zelfbeheer worden gestart?

Hoe ziet de follow-up er in grote lijnen uit?

5.2 Hoe zelfbeheer in te voeren

Stap-voor-stap benadering

Zelfbeheer kan geleidelijk over een breed vlak in de organisatie worden ingevoerd via een stap-voor-stap benadering. Het is bij deze benadering van belang dat van meet af aan een eenduidig delegatiepatroon wordt ontwikkeld (zie hoofdstuk 3). In nauw verband hiermee staat een aspect dat onmisbaar is namelijk de bewustwording.

Verdere stappen die kunnen worden gezet - waarbij de doelmatigheid van elke stap steeds moet worden afgewogen - zijn:

- het overgaan van een overwegende kostensoorten-administratie naar een overwegende kostenplaatsen-administratie. Daarbij is in eerste instantie een kostenplaats gelijk te stellen aan een organisatie-eenheid, omdat vooralsnog alleen de laatste als zodanig herkenbaar is. Naarmate de kostenplaatsen kunnen worden verfijnd of gedetailleerd neemt de homogeniteit toe en vallen deze beter samen met het bedrijfseconomische begrip kostenplaats;

STAP-VOOR-STAP BENADERING BIJ VERKEER EN WATERSTAAT

Bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat is enige jaren geleden een begin gemaakt met delegatie op een breed departementaal vlak van verantwoordelijkheden en bevoegdheden ten aanzien van het interne beheer. Tevens is een eerste start gemaakt met delegatie in de sfeer van de apparaatskosten in ruime zin (zie ook par.2.3). Op basis van een evaluatie van de zelfbeheerachtige manier van werken is bij Rijkswaterstaat met ingang van 1985 de delegatie van bevoegdheden ten aanzien van laatstgenoemde uitgavencategorie aanzienlijk uitgebreid.

In de praktijk is de procedure hiervan als volgt. Op basis van een door de dienst in te dienen werkplan wordt het budget vastgesteld. Dit werkplan geeft in kwalitatieve en kwantitatieve zin aan om welke werkzaamheden het gaat en welke kosten hiermee zijn gemoeid. Door de dienst wordt periodiek en ook na afloop van het dienstjaar verantwoording afgelegd, waarbij de verantwoordingsrapportage wordt geconfronteerd met het budget.

De onderwerpen bij de Rijkswaterstaat waar de zelfbeheerconceptie wordt toegepast zijn onder meer de kleine verbeteringswerken als het jaarlijks en het niet-jaarlijks terugkerend onderhoud in de sfeer van de natte en de droge waterstaat. Ook bij andere diensten van Verkeer en Waterstaat wordt thans gezien in hoeverre het mogelijk is de mandatering op korte termijn gestalte te geven.

- het overgaan van kostensoortenbudgetten naar kostenplaatsenbudgetten, in lijn met de vorige stap;
- het splitsen van een kostenplaatsbudget naar:
 - . kostensoorten(groepen) budgetten,
 - . vaste kosten/variabele kosten-budgetten,
 - . direkte kosten/indirekte kosten-budgetten.,
 - . bedrijfseconomische kostenbudgetten - managersbudgetten. De eerste bevatten zowel beïnvloedbare als niet beïnvloedbare budgetten, de tweede alleen beïnvloedbare budgetten. Als de kostprijs niet essentieel is, kan worden volstaan met managersbudgetten;
- het verrichten van taakveld- of activiteitenanalyse;
- het opstellen van taakveldbudgetten (programma-begroting);
- het zo mogelijk kwantificeren van de output (door middel van het invoeren van operationele statistieken, tijdschrijven e.d.) en het vaststellen van volumecomponenten;
- het zo mogelijk bepalen van integrale of partiële kostprijzen. Hiermee wordt de prijscomponent bepaald. Wanneer de vorige stappen en de onderhavige zijn gezet is het mogelijk tot output-budgettering te komen;
- na het aanbieden van een opleidingspakket en het zo nodig uitvoeren van reorganisaties invoeren van zelfbeheer met een toenemende graad van bevoegdheden.

Bij de stap-voor-stap benadering (maar ook bij de proeftuinen) kunnen zowel activiteiten in de sfeer van de apparaatskosten in engere zin als van de apparaatskosten die tevens programma-uitgaven zijn (zie par.2.3) worden gedelegeerd (gemandateerd) vanuit de centrale PIOFAH-functies. Het tempo waarin en de mate van spreiding over een departementale organisatie wordt afgestemd op de feitelijke situatie. Het voordeel hiervan is dat enerzijds op een breed front binnen de departementale organisatie in de praktijk kennis wordt gemaakt met zelfbeheer en de daaraan verbonden lusten en lasten, terwijl anderzijds een mandateringspakket kan worden ontwikkeld dat toegespitst is op de karakteristiek van de betrokken diensten.

Proeftuinbenadering

Wanneer een departement het belang van en de mogelijkheden voor experimenten met zo volledig mogelijk zelfbeheer bij organisatieonderdelen aanwezig acht, mag deze kans niet worden gemist en verdient het aanbeveling één of meer proeftuinen in te stellen. Op basis van een duidelijk delegatiepatroon in combinatie met een aantal stappen uit het stap-voor-stap schema wordt aan de proeftuinmanager zoveel mogelijk taken en bevoegdheden met betrekking tot de PIOFAH-functies toegekend (wat mag) binnen te stellen randvoorwaarden (wat moet).

In elk geval moet er na de keuze van de proeftuin een inventarisatie en registratie van activiteiten, taakvelden en geldstromen plaatsvinden, waarbij een registratie eventueel moet worden opgezet of aangepast. In het contract dat wordt gesloten wordt de graad van bevoegdheden (procuratie) vastgelegd.

Waar proeftuinen botsen op bestaande wet- en regelgeving zullen vooruitlopend op wijzigingen daarin bilaterale afspraken gemaakt moeten worden met de betrokken bovendepartementale instanties.

Gecombineerde benadering

Bij een gecombineerde benadering wordt gekozen voor enerzijds een stap-voor-stap benadering op sommige plaatsen of over de hele linie in het departement (bijvoorbeeld delegatie van allereerst de financieel-economische functie) en anderzijds tegelijkertijd voor de instelling van enkele proeftuinen waarin een veel verdergaande delegatie - liefst zo integraal mogelijk - als experiment wordt doorgevoerd. Het voordeel van deze gecombineerde benadering is, dat andere delen van de departementale organisatie zich minder tegen het vernieuwende deel (de proeftuinen) zullen afzetten. Zelfbeheer kan aldus een wenkend perspectief zijn. Bovendien maakt een stap-voor-stap benadering over de hele breedte gecombineerd met proeftuinen de onomkeerbaarheid van het veranderingsproces waarschijnlijker, terwijl er voldoende tijd is voor de leiding om de vernieuwing door te voeren.

Het beste is dus niet òf òf maar èn èn.

5.3 Hoe zelfbeheer te organiseren

Invoeringsplan

Wil zelfbeheer slagen dan moet er per departement een goed door-dacht en voorbereid invoeringsplan komen. De volgende fasen zijn daarbij noodzakelijk:

- bewustwording,
- belang (-stelling),
- beoordeling en afweging,
- proefneming,
- aanvaarding.

Pas als deze fasen zijn doorlopen is bredere uitvoering anders dan door proefnemingen aan de orde.

Aan bewustwording kan niet genoeg aandacht worden besteed, of men nu voor stap-voor-stap of voor proeftuinen of voor een combinatie kiest. Zelfbeheer raakt de ambtelijke cultuur. Het proces voor bewustwording kan bijvoorbeeld in gang worden gezet door de lijn-manager bekend te maken met de kosten van zijn dienst.

Als de eerste fasen zijn doorlopen kunnen proeftuinen worden ingesteld. Deze leiden weer tot verdere aanvaarding en dus tot bredere toepassing.

Invoeringsorganisatie

Het verdient de voorkeur invoering van zelfbeheer in projectvorm op te zetten. De betrokkenen zijn afkomstig van:

- het departementale leidinggevende centrum,
- de centrale en decentrale PIOFAH-afdelingen,
- het betrokken dienstonderdeel (de lijnmanager),
- de dienstcommissie.

SPELEN IS LEREN

De directie Overheidsorganisatie en Automatisering van het Ministerie van Binnenlandse Zaken heeft ter ondersteuning van de veranderingsprocessen die in de rijksdienst onder de noemer zelfbeheer plaatsvinden in samenwerking met de TH Twente een simulatiespel "Beheersdelegatie en taakstelling" ontwikkeld. Doel van de simulatie is de lijnmanager en andere bij het beheer betrokkenen ervaring te laten opdoen met de invoering van zelfbeheer door nabootsing van de werkomstandigheden bij gedelegeerd beheer.

Wat gebeurt er tijdens de invoering, welke weerstanden, mogelijkheden en beperkingen doen zich voor, wie heeft er baat bij en wie niet. Lering opdoen in een "laboratoriumsetting" leidt wellicht tot minder risicomijdend gedrag in de werkelijkheid. Na afronding van de testfase zal binnenkort besloten worden tot mogelijk brede introductie van het simulatiespel in de overheidsorganisatie.

Ten behoeve van de dagelijkse gang van zaken kan er een kleinere groep zijn die bijvoorbeeld als serviceteam vragen beantwoordt en problemen helpt oplossen. Zo'n serviceteam wordt bij voorkeur samengesteld uit de centrale en decentrale PIOFAH-afdelingen en het betrokken dienstonderdeel.

5.4 Succesvoorwaarden voor zelfbeheer

Duidelijke rolverdeling in de hiërarchie

Bij zelfbeheer ontstaat een ander besturingsmodel boven en in het departement, met het contract als "tool of management". Bovende-partementale instanties beperken zich in hun sturing en beheersing en toetsing tot het hoogste aggregatieniveau, d.w.z. het departementale budget. Centrale directies bij departementen zien hun rol verschuiven van inhoudelijke betrokkenheid in de uitvoering door dienstonderdelen van beheerstaken naar betrokkenheid in budgetten bepalen, en controle achteraf op prestaties en besteding van middelen.

Een voorwaarde van succes is dan ook een duidelijke rolverdeling tussen de bovende-partementale instantie, departementsleiding, leiding van departementsonderdelen, lijnmanagers, centrale directies (PIOFAH) en eventuele PIOFAH-eenheden binnen departementsonderdelen. De feitelijke rolverdeling is in elk departement anders. Duidelijkheid daarover wordt verkregen door vast te leggen in de contracten wat tot het bovende-partementale beleid behoort en wat vervolgens binnen het departement aan regelgeving, beleidskaders en aanwijzingsmogelijkheden zal vigeren (wat mag en wat moet, mandatering etc.).

Bereidheid, (zelf-)vertrouwen en deskundigheid

Zelfbeheer vergt van het hogere management bereidheid taken en bevoegdheden en daarmee ook macht aan lijnmanagers af te staan. Evenzo moeten de lijnmanagers bereid zijn nieuwe taken op zich te nemen. Het is dus een kwestie van vertrouwen van de leiding en

WAARDERING NAAR PRESTATIE: WAT IS ER ALLEMAAL MOGELIJK

SOORT SANCTIE	POSITIEF	NEGATIEF	SOORT SANCTIE	POSITIEF	NEGATIEF
CARRIERE	hogere functie	eindstation schorsing overplaatsing ontslag bij disfunctioneren	IMMATERIEEL - reputatie, erkenning	tevredenheids- betuiging pluim van de chef "zelfbeheerwissel- trofee"	schriftelijke berisping schrobering van de chef
BEZOLDIGING - salaris - premie	periodiek extra perio- diek gratificatie	geen periodiek	- zelfbevestiging	zich een goed manager/made- werker/ambtenaar voelen	
MATERIEEL - cadeau/boete - verlof - dienstreizen - werkomstandigheden	cadeau extra verlof soepele toe- kenning planten e.d.	donatie cadeaupot verbod	- beoordeling functio- neringsgesprek - verantwoording aan de chef	goede beoor- deling goed gedaan	slechte beoor- deling niet goed gedaan

zelfvertrouwen van de lijnmanager. Uiteraard hangt dit samen met de kennis en vaardigheden van de zelfbeherende lijnmanager en van diens naaste medewerkers. Meer dan in het verleden zal ook een hoeveelheid deskundigheid met betrekking tot de beheerfuncties vereist zijn. Bij de selectie van managers dient hiermee rekening te worden gehouden. In bestaande situaties kan opleiding en begeleiding gunstige(r) voorwaarden scheppen. Doc. een stap-voor-stap benadering kan het vertrouwen en het zelfvertrouwen de gelegenheid krijgen te groeien. "Last but not least": elk van de betrokkenen maar met name de lijnmanager mag net als in het bedrijfsleven een keer fouten maken. Van fouten leert men.

Incentives

Het succes van zelfbeheer hangt af van de mate waarin positieve en negatieve "incentives" (prikkel) effectief worden gehanteerd. De primaire werkmotivatie bij zelfbeheer ligt als eerder opgemerkt (par.2.5) in een zo zorgvuldig mogelijke naleving van het overeengekomen contract. Een dergelijke intrinsieke prikkel werkt echter alleen goed als aan de verantwoording aan het einde van de contractperiode daadwerkelijke sancties in de personele sfeer worden gekoppeld. Waardering en beloning naar prestatie derhalve, en niet alleen in positieve zin maar ook in negatieve, corrigerende zin. Daarvoor zijn mogelijkheden te over. Uitgangspunt is wel, dat men niet extra behoeft te worden beloond voor normaal, dus goed functioneren.

Al doende leert men

In het voorafgaande is vooral ingegaan op de inhoudelijke kant van de invoering. Alles lijkt zich langs rechte lijnen te kunnen voltrekken. In de praktijk verlopen dergelijke processen veel grilliger zoals reeds bij eerste proefnemingen in rijksdienst is gebleken. Bewustwording en toegenomen inzicht kunnen telkens tot nieuwe impulsen leiden. Er ontstaat een soort "learning by doing" waaruit blijkt wat kan en wat niet kan. Daarbij speelt een veelheid van factoren een rol. Deze maken het zelfbeheer-"blauwdrukmodel" meer tot een "legpuzzelmodel".

5.5 Waar experimenteren met zelfbeheer

Intentieverklaring van de departementsleiding

Op uitnodiging van de voorzitter van de werkgroep hebben de secretarissen-generaal van de departementen zich uitgesproken over de intenties die er binnen hun departement bestaan tot het doen van proefnemingen met zelfbeheer (voorzittersbrief als bijlage III opgenomen). Het beeld dat uit de schriftelijke reacties naar voren komt is veelzeggend: een aantal departementen heeft het voornemen op redelijk korte termijn één of meer proeftuinen in te richten. Twee departementen (VROM en WVC) zijn zelfs al gestart met proefprojecten, enkele andere hebben zelfbeheerachtige ontwikkelingen via een stap-voor-stap benadering in gang gezet (BIZA, O & W, V & W). Enkele departementen willen eerst de standpuntbepaling van het kabinet over de rapportage van de werkgroep afwachten.

Onderstaand overzicht geeft een overzicht van de organisatieonderdelen die volgens opgaaft als proeftuin zouden kunnen starten. De aanmeldingen laten spreiding zien over de verschillende soorten dienstonderdelen. Naast uitvoerende diensten zijn beleidsdirecties aangemeld.

De proeftuinen zijn:

Hoofdafdeling Vertalingen (BuZa)

Directie Begrotingszaken (Fin.)

Rijksmunt (Fin.)

Eén of enkele Inspecties van de Belastingdienst (Fin.)

Staatsbosbeheer (dienstonderdeel Terreinbeheer) (L&V)

Directoraat-Generaal voor de Arbeidsvoorziening (SZW)

Loontechnische Dienst (SZW)

Rijksinstituut voor de Volksgezondheid en Milieuhygiëne (WVC)

Rijksakademie van Beeldende Kunsten te Amsterdam (WVC)

Directie Lucht (VROM)

Hoofdafdeling Individuele Huursubsidie (VROM)

Proef op de som

De proeftuinen zijn er niet alleen voor het louter opdoen van praktijkervaring met zelfbeheer. Zij dienen nadrukkelijk ook voor het toetsen van de bedrijfsvoeringsconceptie op z'n praktische waarde. Pas op basis van duidelijke testresultaten kan worden besloten over brede invoering van zelfbeheer binnen de Rijksdienst en over definitieve wijziging in wet- en regelgeving in verband met zelfbeheer.

Met het oog op de noodzakelijke evaluatie van de proeftuinen maar ook op grond van randvoorwaarden vanuit centrale beheersingsoptiek dienen deze te voldoen aan de aantal basisvoorwaarden:

- a. behalve uitvoerende diensten dienen ook departementale afdelingen waaronder beleids- en stafafdelingen als proeftuin te worden betrokken in de "proef op de som";
- b. ten aanzien van het vigerende beheer dient sprake te zijn van een gezonde uitgangssituatie: eerst goed beheer, dan zelfbeheer;
- c. een adequaat informatiesysteem dient aanwezig te zijn;
- d. een budgetformatie dient vooraf te worden vastgesteld en goedgekeurd;
- e. vooraf moet duidelijk zijn wat men in de proeftuinen precies gaat doen.

In hoofdstuk 3 is een "eindplaatje" geschetst van zelfbeheer in de meest vergaande vorm, waarbij:

- alle beheerfuncties zo ver mogelijk (maximaal) zijn gedelegeerd naar het lijnmanagement, en
- zelfbeheer over een breed vlak binnen het departement is ingevoerd (hiërarchisch opgebouwde budgetten, één departementaal artikel personeel en één artikel materieel e.d.).

Uitgaande van een dergelijke eindsituatie zijn de vrijheidsgraden nader uitgelijnd en het sturings- en beheersingskader ingevuld. Bij de proeftuinen (en ook bij de stap-voor-stap benadering) zal echter nog niet van een departementaal eindplaatje

sprake zijn. Dit betekent dat de betrokkenheid van met name het bovendepartementale niveau bij proefdraaiende zelfbeherende dienstonderdelen mogelijk wat sterker zal zijn. Bij de proeftuinen zal met name ook het aggregatieniveau en de frequentie van de informatieverstrekking ten behoeve van sturing en toetsing moeten worden beproefd.

5.6 Follow-up

Naar de mening van de werkgroep zullen op korte termijn op de volgende punten beslissingen genomen moeten worden:

- 1) start van een aantal proeftuinen zelfbeheer met een goede spreiding over de verschillende soorten diensten,
- 2) organisatie van de follow-up teneinde de ontwikkelingen te kunnen sturen, begeleiden en evalueren,
- 3) tijdspad van de follow-up c.q. invoering,
- 4) evaluatie van de proeftuinen.

Met betrekking tot in het bijzonder de organisatie van de follow-up en de evaluatie kan gedacht worden aan het volgende. Belangrijk element in de follow-up is dat vooraf met de departementale instanties afspraken worden gemaakt. Tijdens de uitvoering kan er een zekere begeleiding en service-verlening aan de departementen plaatsvinden vanuit een centraal punt, echter zonder een zware organisatorische ("kerstboom"-)constructie. Invoering van zelfbeheer en in het kader daarvan opzetten van proeftuinen is in eerste aanleg een zaak van de departementen zelf. Begeleiding en service-verlening kan echter in de implementatiefase nodig zijn. Deze activiteiten zouden kunnen worden uitgevoerd door een interdepartementaal samengestelde begeleidingsgroep, waaraan direct gelieerd een klein service-team. Dit team van "deskundigen" van de diverse departementen moet op de werkvloer service verlenen aan de proeftuinen. Financiën en Binnenlandse Zaken nemen deel aan dit service-team. Het team helpt bij praktische dagelijkse problemen, die geen principiële beslissing vergen (consumentenbondfunctie) en legt zo nodig zaken voor aan de begeleidingsgroep. De begeleidingsgroep

krijgt tevens de opdracht de proeftuinen te evalueren en te toetsen aan de vooraf gemaakte afspraken. De evaluatie zal ook betrekking hebben op de aan zelfbeheer gestelde randvoorwaarden. De begeleidingsgroep rapporteert aan de Adviescommissie voor de Rijksdienst (ARD).

BIJLAGE I "ZELFBEHEER" IN DE BRITSE CIVIL SERVICE

1. Inleiding

Ook Groot-Britannië kent haar "grote operaties" bij de rijksoverheid. Naast onder meer op heroverweging gerichte doorlichtingen ("scrutinies"), formatiekortingen en privatisering wordt daartoe ook gerekend het "financial management initiative" (FMI). Het FMI is evenals zelfbeheer in ons land voortgekomen uit een heroverwegingsoperatie (1982), en bouwt voort op het eerder in 1979 bij het Ministry of Environment geïntroduceerde "management information system for ministers" (MINIS). Soortgelijke systemen worden thans door de meeste departementen toegepast door middel van (vooral) een stap-voor-stap benadering (zie bijgevoegd schema).

De Britse regering heeft FMI gelanceerd met als doel diensthoofden verantwoording te laten afleggen aan bewindslieden over hun doelstellingen, meetinstrumenten, kosten en aanwending van de middelen. In een later stadium zijn deze systemen ook gebruikt voor regelingen met betrekking tot verdere delegatie binnen diensten. Er is overeenkomst met zelfbeheer. Het MINIS omvat de invoering van informatie- en beheerssystemen en de decentralisatie van financiële en formatiebevoegdheden. De taakstelling en verantwoording van managers vindt plaats door middel van activiteitenplanning, formatieplanning, budgetten, doelstellingen en (middels informatie) verantwoording.

Vergelijkbaar met het door de werkgroep voorgestelde serviceteam is het "FMI-team", waarin naast onder meer de Treasury en de Management and Personnel Office ook externe consultants deelnemen. Dit team helpt de departementen met het ontwikkelen van prestatie-indicatoren en het opzetten van budget- en managementinformatiesystemen. Het team publiceert "goede voorbeelden".

2. Invoering van FMI/MINIS

Elk departement hanteert bij de invoering van FMI/MINIS zijn eigen tempo en aanpak. De delegatie wordt geleidelijk doorgevoerd. De functionele aanspreekbaarheid van de managers krijgt steeds duidelijker vorm. Het accountantsonderzoek en de controle van de Rekenkamer zijn inmiddels op het FMI afgestemd.

Voor een succesvolle invoering is blijvende aandacht van de departements- en dienstleiding noodzakelijk. De systeemontwikkeling en -ondersteuning vergt een gekwalificeerde staf afkomstig van met name de centrale financiële en organisatiedirecties. De systeemontwikkeling voor geautomatiseerde informatie ligt vaak in handen van externe adviseurs. Introductie van de nieuwe systemen in de meest elementaire vorm is een minder omslachtige operatie, volledige invoering van het gehele systeem kost aan materiaal en mankracht circa 35 miljoen pond.

De meeste departementen bevinden zich in de tweede of derde fase van invoering. Bij het Ministry of Environment heeft het MINIS zich in een aantal halfjaarlijkse ronden geleidelijk ontwikkeld. Begonnen is met een overzicht van de organisatiestructuren, de kerntaken en de beleidsmatige doelstellingen. Bij de kerntaken werd gekeken naar de soort output die de directies volgens hun functie moesten leveren. Bij de tweede ronde werd de budgettering van het personeel ingevoerd. Het jaar daarop vond decentralisatie van materiële uitgaven plaats binnen de directies. Hiertoe werd een budgetteringssysteem (MAXIS) ingevoerd. In de vierde ronde werden de budgettotalen per directie meegenomen. In de vijfde ronde, afgesloten in mei 1984, werd MINIS aangevuld met actieplanning per outputgebied. De nieuwste ontwikkeling is het PRR-systeem ("Performance Review Reports"), waarin doelstellingen, resultaten en kosten van programma's worden verzameld.

3. Mogelijkheden en randvoorwaarden

De belangrijkste randvoorwaarde die wordt gesteld aan het management is het budget. "Cash-limits" worden toegepast in de zin dat kasoverschrijdingen direct moeten worden gecompenseerd, desnoods elders in de organisatie. De opbouw van de budgetten is hiërarchisch, zodat compensatie van overschrijdingen tot op het hoogste departementale niveau mogelijk is.

De lijnmanagers beheren budgetten voor personeel en materieel. Zij hebben de bevoegdheid te schuiven binnen de budgetten, meestal in overleg.

Beslissingen over organisatie en bezetting van de directie, ook over het aannemen van medewerkers, het bevorderen en het aanschaffen van materiële zaken (tot een maximum) worden door de lijnmanager op eigen gezag genomen. Een deel van de budgetten wordt verder gedelegeerd, bijvoorbeeld naar houders van kostenplaatsen voor variabele materiële kosten.

Belangrijkste voorwaarden van bovenaf betreffen de centrale regels voor de vorm van de rijksbegroting en de rijksrekening. De Treasury heeft zich echter bereid verklaard op verzoek en zo nodig wijzigingen in deze regels door te voeren. Tevens zijn er centrale regels op het personele vlak. Ook daarvoor geldt, dat de bovende-partementale instanties openstaan voor voorstellen van departementen gericht op een grotere flexibiliteit in het management.

Een en ander is vastgelegd in het zogenaamde FMI-besluit van september 1982.

4. Ervaringen tot dusverre

Voor veel lijnmanagers is de omschakeling groot, vooral omdat er voorheen nauwelijks of geen kostenbewustzijn was en men geen ervaring in apparaatzorg had. Er zijn grote veranderingen in de werkcultuur nodig. Inmiddels is al gewaarschuwd voor het gevaar van neo-bureaucratie, wanneer de ambtenaren en hun cultuur te weinig

ruimte wordt gegeven met de systematiek mee te groeien. Men is er zich van bewust dat kennis moet worden overgedragen. Daartoe zijn opleidings-, trainings- en begeleidingsprogramma's gestart. Als positief worden ervaren vermindering van de overleg- en beslis-singstijd, toename van het kostenbewustzijn en satisfactie in het werk. Als nog te knellend worden ervaren de beperkingen van hoger-hand. Een hindernis is bovendien, dat de politici hun doelstel-lingen niet willen expliciteren, hetgeen de planning van de acti-viteiten bemoeilijkt. Voorts wordt als nadeel genoemd een toename van de administratie.

Een belangrijke stimulans is gelegen in de politieke druk van de Prime Minister op de operaties.

Toen het FMI bij het Ministry of Environment werd ingevoerd deed zich een opvallende ontwikkeling voor: de budgetten gingen omlaag. Dit kan worden toegeschreven aan een verminderde geneigdheid tot budgetmaximalisatie c.q. het inbouwen van "slack" in het budget uit oogpunt van maximale onzekerheden. Gegeven de mogelijkheid tot schuiven tussen posten kan het budget worden gebaseerd op gemiddelde onzekerheden. Voorts is een belangrijk gevolg van FMI dat budgetten thans niet meer worden overschreden.

Figure 1: Departmental High-Level

Management Information Systems

Department	System or arrangement	Type of expenditure covered	Timespan covered forward/back	Level at which statements produced
Agriculture	MINIM (Ministerial Information in MAIS) supported by MAIS (Management Accounting Information System)	Administrative and programme	2 years forward and 1 year back	Under Secretary
Customs and Excise	Board's Management Plan supported by PLS (Public Expenditure Survey) and annual review of running costs	Administrative (department has negligible programme expenditure)	1 year forward and back	Under Secretary
Defence	(a) MINIS (Management Information System for Ministers and Top Management) (b) Long Term Costing	Administrative (except front line) and programme All expenditure, in fine detail	2 years forward, 1 back (perhaps 1½ years forward, 6 months back on 2nd round) 10 years forward	Under Secretary and military equivalent Project and programme managers provide inputs; coordinated at Deputy Secretary level
Employment	Senior Management Group review supported by RJS (Resource Information System)	Administrative (detail on non-staff costs to be developed) and programme	1 year forward and back, longer if necessary, eg for PLS purposes	Assistant Secretary or Senior Principal
Environment	(a) MINIS (Management Information System for Ministers) operating with (b) MAXIS (Management of Administrative Expenditure Information System)	Reviews functions including programme costs Covers administrative costs	1½ years forward, 6 months back Financial years	Under Secretary Varies: cost centre manager (SEO to Deputy Secretary)
Health and Social Security	DMA (Divisional Management Accounts)	Administrative and programme	1 year forward and back	Under Secretary
Home Office	APR (Annual Performance Review)	Administrative and programme	1 year forward and back	Assistant Secretary (Heads of Division)
Inland Revenue	SMS (Senior Management System)	Administrative (department has little programme expenditure)	1 year forward and back	Under Secretary
Scottish Office	Scottish Office management planning system (with associated management information and budgeting systems)	Administrative and other expenditure on directly-managed departmental operations	1 year forward and back	Assistant Secretary or Senior Principal
Trade and Industry	ARM (Activity and Resource Management System) supported by MIS (Management Information System)	Administrative and programme	1 year forward and back	Under Secretary
Transport	(a) Review of objectives and costs (b) MAXIS (Management of Administrative Expenditure Information System)	Administrative and programme Administrative	Concentration on 1 year forward, broad look further ahead Monitors current year. Budgets 1 year forward	Under Secretary Cost centre manager, level varies. Principal to Under Secretary

Cost information given to line managers	Provision for showing objectives	Provision for performance measures	Timing of introduction
MINIM not designed to do this; MAIS will give monthly/quarterly information	Yes; to be developed further	Yes; to be developed further	Initial run of MINIM in 1983; MAIS complete by 1985-86
Varies at present; future system to be decided	Yes	Yes; to be developed further	Initially 1983; to be developed
Annually (quarterly or monthly cost or management accounts available for most programme areas) Annually	Yes; at both U/S and A/S (and military equivalent) levels Future force levels and policy assumptions shown in detail	Yes No	First round, January-September 1983. Then annually Early 1960s
Monthly to all cost centres	Yes	Yes; with special attention in first SAIG round	SMG run in 1983 without RIS information, which should be available for 1985
—	Yes	Yes; to be developed further	Running since 1979. 5th round starts autumn 1983
Quarterly or monthly reports, plus on-line interrogation	—	—	Progressively from April 1983
Monthly to 800 cost centres	Yes	Yes	Initial run in 1982-83
Annually in APR (expenditure information available monthly)	Yes	Yes	Initial run in 1982
Will be provided by FAMAS	Yes	Yes; to be developed further	Pilot run 1983-84
Monthly for costs controlled by line managers	Yes	Not yet; under development in 1983	Management planning system revised from 1983; information system to start from 1984-85
Monthly (to divisions), quarterly (at departmental level) as MIS advances permit	Yes	Yes	First ARM run in 1983-84
—	Yes	Yes; being developed	Currently being developed
Quarterly or monthly reports, plus on-line interrogation	—	Yes; being developed	Progressively from April 1983

Postbus 20951
2500 EZ 's-Gravenhage
telefoon 070-264201, tst:
telex 34429

Secretaris-Generaal van het
Ministerie van Algemene Zaken
Postbus 20001
2500 EA 's-Gravenhage

Uw kenmerk

Uw brief van

Kenmerk

Datum

MFE2315515

23 JAN. 1985

Onderwerp proeftuinen zelfbeheer.

Geachte heer,

Zoals U bekend zal zijn is een interdepartementale werkgroep Zelfbeheer II bezig met de uitvoering van een vervolgoopdracht van het kabinet. Deze opdracht houdt in een verdere uitdieping en operationalisering van de voorstellen van het heroverwegingsrapport Zelfbeheer (Verbetering van de bedrijfsvoering bij de overheid).

Deze voorstellen beogen een decentralisatie van het interne beheer van dienstonderdelen c.q. een delegatie van de directe verantwoordelijkheden en bevoegdheden terzake van de beheersfuncties naar lagere managementniveaus. Bijzondere aandacht dient de werkgroep Zelfbeheer II te besteden aan de randvoorwaarden die vanuit de centrale beheersingsproblematiek aan zelfbeheer moeten worden gesteld.

Een ander belangrijk element van de taakopdracht betreft de selectie en voorbereiding van zgn. proeftuinen zelfbeheer bij departementen ter toetsing in de praktijk van het met zelfbeheer voorgestane bedrijfsvoeringsconcept. Daarbij wordt gestreefd naar een zo groot mogelijke spreiding van de experimenten over de onderdelen en werkterreinen van de rijksdienst.

Het ligt in de bedoeling de rapportage rond maart 1985 af te ronden en deze via de Ambtelijke en Ministeriële Commissie Heroverweging en de Adviescommissie voor de Rijksdienst voor te leggen aan de Minister-raad.

Teneinde op het punt van de selectie en voorbereiding van proeftuinen zelfbeheer te komen met zo concreet mogelijke voorstellen is het van belang, dat de werkgroep zicht heeft op de bereidheid bij departementen om binnen een jaar proefprojecten zelfbeheer in gang te zetten.

Via de informele weg is mij reeds het nodige bekend.

Bijlagen

Bezoekadres
van Alkemadeaan 115
Bereikbaar met de buslijnen 18 (stations HS - CS), en 23,
NZH-bus vanuit Amsterdam 89, en vanuit Leiderdorp 64 of 65

Verzoekt bij beantwoording onderwerp, datum en kenmerk van deze brief te vermelden



Mijn verzoek aan u is thans of u aan mij ook formeel opgaaf wilt doen van het departementsonderdeel(-onderdelen) of onder uw departement ressorterende dienst(-en) die als proeftuin zou kunnen gaan functioneren.

Een dergelijke intentieverklaring van de departementsleiding dient betrekking te hebben op een integrale toetsing van een gelijktijdige delegatie van alle beheersfuncties tezamen. Bedoeld wordt dus niet de invoering van "zelfbeheerachtige ontwikkelingen" zoals deze door sommige departementen, thans in overleg met de centraal toetsende instanties, binnen de huidige regelgeving op het budgettaire, personele en organisatorische vlak worden gehanteerd.

Bedoelde proeftuinen zullen mogelijk noodzaken tot (tijdelijke) opheffing van bestaande regelgeving, hetgeen afzonderlijke bestuursmaatregelen kan vergen. Dit element zal onderwerp dienen te vormen van de (voorbereiding van de) besluitvorming in de Ministerraad.

Overigens zij benadrukt, dat het opzetten en begeleiden van de proeftuinen in eerste aanleg een zaak is van de departementen zelf.

Denkbaar is wel dat een centraal serviceteam aan de departementen de nodige bijstand verleent.

Gaarne opgave van uw intentieverklaring vòòr 15 februari a.s.

Met vriendelijke groet,

drs. W.C. Verbaan
Voorzitter van de werkgroep Zelfbeheer II

BIJLAGE III SAMENSTELLING VAN DE WERKGROEP ZELFBEHEER II

drs. W.C. Verbaan, voorzitter	Gemeentelijk Vervoersbedrijf, Amsterdam (tot 1 maart 1985: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu- beheer, Directie Financiële en Economische Zaken)
ir. F. Uit den Bogaard, secretaris	Ministerie van Financiën, Inspectie der Rijksfinanciën
drs. J.I.R. Kindt, adjunct-secretaris	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu- beheer, Directie Financiële en Economische Zaken
drs. A.H.C. Annink	Ministerie van Welzijn, Volksgezond- heid en Cultuur, Directie Financiële en Economische Zaken
drs. E. Biesmeyer	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu- beheer, Directie Financiële en Economische Zaken
mr. H. Buurma	Ministerie van Binnenlandse Zaken, Directie Organisatie en Automati- sering
dr. P.H.M. van Dijk	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Directie Financiële en Economische Zaken
drs. F.M. Erkens	Ministerie van Verkeer en Water- staat, Directie Financiële en Economische Zaken

drs. P.J.M. Felix	Ministerie van Economische Zaken, Directie Organisatie (tot 1-2-1984)
drs. J.G.M. Janssen	Ministerie van Welzijn, Volksgezond- heid en Cultuur, Directie Financiële en Economische Zaken
ir. J.J. Kwadijk	Ministerie van Onderwijs en Weten- schappen, Afdeling Financieel- Economische Zaken
drs. N.P. Mol	TH Twente, Afdeling Bestuurskunde
drs. M. van Riel	Ministerie van Financiën, Inspectie der Rijksfinanciën
drs. J. Sikkel	Ministerie van Binnenlandse Zaken, Project Herinrichting Personeelsbeleid
jhr. dr.mr. L.H.J. van Spengler	Ministerie van Algemene Zaken, Raadadviseur
drs. J.F. van Stigt	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Directie Financiële en Economische Zaken
drs. A. Vermeulen	Ministerie van Financiën, Directie Begrotingszaken
R. Voormeulen R.A.	Ministerie van Financiën, Centrale Accountantsdienst