

Boekbespreking: De outputgefinancierde overheidsorganisatie

Piet de Vries*

Martijn Ridderbos (red), Jan Zweers, Homme Biemold, Jan Jonker, Peter van Veen (2005), *De outputgefinancierde overheidsorganisatie*, Public Controlling Reeks 9, Sdu Uitgevers.

De 'Public Controlling Reeks' ontwikkelt zich als een echte reeks. Inmiddels is deel elf verschenen (Gradus, 2005). De reeks is een initiatief van het Europees Instituut voor Certified Public Contollers, en bedoelt ervaring en expertise op het gebied van public controlling toegankelijk te maken. Verbindend element in de verschillende onderwerpen van de reeks is de verbetering van de bedrijfsvoering en verhoging van de doelmatigheid bij de overheid; onderwerpen zoals agentschappen, resultaat gericht sturen, benchmarking en outputbekostiging. Dit laatste is het onderwerp van reeksdeel 9 onder redactie van Martijn Ridderbos, dat we hier bespreken.

De outputgefinancierde overheidsorganisatie doet verslag van de invoering van outputbekostiging in de Nederlandse rechtspraak. Het is het rapport van de Commissie Leemhuis dat in 1998 het startsein gegeven heeft voor verbetering van de bedrijfsvoering bij de rechtspraak. Vooral de steeds langere doorlooptijden bij de rechtspraak noopten tot reorganisatie. Door het Programma Versterking Rechterlijke Organisatie (PVRO) is verbetering van organisatie en management in de rechtspraak ingezet. In het verlengde hiervan ligt de komst van de Raad voor de rechtspraak per 1 januari 2002 die het directe bestuur van de rechterlijke organisatie overneemt van de minister van Justitie. De Raad voor de Rechtspraak is verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering van de rechtsprekende macht. Elk gerecht heeft een gerechtelijk bestuur dat integraal management voert en direct verantwoordelijk is aan de Raad voor de Rechtspraak. De hoofdtaken voor de Raad betreffen middelenverdeling, bedrijfsvoering en personeelsbeleid van de gerechten.

Met de introductie van de Raad voor de Rechtspraak heeft de rechtelijke organisatie een verzelfstandigingsoperatie doorgemaakt. Een belangrijk moment hierin is de overgang naar bekostiging op basis van output per 1 januari 2005. Hierbij past de overgang naar een baten-lastenstelsel. Het boekje (90 bladzijden) van Ridderbos et al. doet hiervan in algemene zin verslag, en vormt een handleiding voor de invoering van outputbekostiging en baten-lastenstelsel. De schrijvers zijn direct betrokken geweest bij de implementatie van het baten-lastenstelsel en het formuleren van de spelregels. Reeds om deze reden is het een zeer waardevol werkje. De nadruk ligt dan ook op de praktische vraagstukken die zich bij een overgang van input- naar outputbekostiging voordoet. Als bijlage is er bijvoorbeeld een zelftoets voor outputsturing. Dit neemt niet weg dat in deze handleiding twee elementen aan bod komen; enerzijds een schets van de achtergrond van outputbekostiging, en anderzijds de praktische voorwaarden voor de overgang daarnaar. Op beide elementen gaan we kort in.

De achtergrond van de outputbekostiging, als eerste element, is de toegenomen aandacht voor doelmatigheid. Het betekent de overgang van een organisatie waarvoor het budget bepalend en beperkend is naar een organisatie die voor haar middelen afhankelijk is van haar output. Daarbij past het sturen van de organisatie op basis van output, in plaats van op input. Daarbij hanteren de auteurs de kringloopgedachte die ontleend is aan het Instituut Kwaliteit Nederland model (INK-model) van het ministerie van Economische Zaken, waarin terugkoppelingsprocessen een belangrijke plaats innemen. De kringloop bestaat uit het opstellen van doelstellingen, het meten van de resultaten, rapportage voor bijsturing, en tenslotte het ondernemen van actie door het management. Vooral voor de rechterlijke organisatie met haar moeilijk meetbare output, is zo'n iteratief proces van groot belang.

Het tweede element betreft de implementatie. Outputbekostiging vereist het onderscheiden van nieuwe actoren: de financier, de eigenaar, de opdrachtgever en de toezichthouder. Hierbij is vooral de opdrachtnemer het object van verandering. Voor de uitvoeringsfase van de outputbekostigde organisatie onderscheiden de auteurs drie blokken: administratie inrichten, spelregels formuleren, startafspraken maken (Ridderbos, 2005, 33). Deze blokken zijn overigens onderling sterk afhankelijk, en in de uitwerking keert de volgorde van de blokken om. Het begint allemaal met de startafspraken. Deze betreffen enerzijds afspraken over producten en prijzen en anderzijds over de openingsbalans. Vooral de afspraken over product en prijs vormen bij de rechtspraak een bijzonder vraagstuk.

De diversiteit aan (rechts)zaken bijvoorbeeld maakt het lastig om producten te definiëren. Een tijdschrijfonderzoek is behulpzaam bij het vaststellen van de gemiddelde behandelingsduur per zaak. Lastig blijft het de totale bekostiging op basis van $p \times q$ te regelen. Steeds zijn er zaken en onderdelen van taken die zich niet voor outputbekostiging lenen. De afspraken over de openingsbalans gaan over de incentieven die aan de outputbekostiging zijn verbonden. Daarbij is het van belang afspraken te maken over de risico's die de opdrachtnemer draagt, de beschikkingsbevoegdheid over de liquiditeiten, en de waardering van de activa. In dit verband stellen de auteurs wederom een iteratieve benadering voor; proefopstellingen van de balans die uiteindelijk in overleg definitieve vorm krijgen (Ridderbos, 2005, 59)

Samengevat, geeft *De outputgefinancierde overheidsorganisatie* een nuttige blauwdruk van outputsturing en -bekostiging. Vooral de directe betrokkenheid van de auteurs bij het proces is een pluspunt van deze publicatie. Daarbij impliceert de moeilijkheidsgraad van de implementatie van outputsturing in de rechtspraak dat het een exercitie betreft die garant staat voor mogelijkheden bij andere onderdelen van de rijksdienst.

Piet de Vries

* Universiteit Twente, faculteit Management & Bestuut
