



Uitvoeringsorganisaties beklemd?

Financiën en de slagkracht van uitvoeringsorganisaties

dr. J.A.M. de Kruijf

prof. dr. F.G.H. Hartmann

dr. M. Visser



Colofon

Uitvoeringsorganisaties beklemd? Financiën en de slagkracht van uitvoeringsorganisaties

© 2022

Uitgever: Radboud Universiteit/Faculteit Managementwetenschappen

Citeerwijze:

Kruijf, J.A.M. de., Hartmann, F.G.H., Visser, M. (2022). *Uitvoeringsorganisaties beklemd?: Financiën en de slagkracht van uitvoeringsorganisaties*. Radboud Universiteit/Faculteit Managementwetenschappen

Inhoud

| | |
|--|----|
| Inhoud | 3 |
| 1 Inleiding..... | 5 |
| 2 Takenpakket en sturing van uitvoeringsorganisaties | 7 |
| 2.1 Uitvoeringsorganisaties in context..... | 7 |
| 2.2 Typologie van taken..... | 7 |
| 2.3 Wijze van bekostiging..... | 9 |
| 2.4 Bron van bekostiging..... | 12 |
| 2.5 Aard van de dienstverlening en bekostiging..... | 15 |
| 2.6 Financiële kengetallen..... | 18 |
| 2.7 Doelmatigheidsindicatoren | 19 |
| 3 Operationaliseren slagkracht..... | 21 |
| 4 Financiën en strategische control..... | 23 |
| 5 Analyse uitvoeringsorganisaties | 27 |
| 5.1 Dataverzameling | 27 |
| 5.2 Operationalisatie..... | 27 |
| 6 Bevindingen | 30 |
| 6.1 Algemene bevindingen | 30 |
| 6.2 Casus specifieke bevindingen | 34 |
| 7 Conclusies en reflectie..... | 37 |
| 7.1 Conclusie..... | 37 |
| 7.2 Reflectie..... | 38 |
| Literatuur | 41 |
| Bijlagen | 45 |
| Bijlage 1: Karakteristieken organisaties | 45 |
| Bijlage 2: Onevenwichtigheden 3 Pijlermodel..... | 48 |



| | |
|---|----|
| Bijlage 3: Onevenwichtigheden Slagkracht | 51 |
| Bijlage 4: Financiële dimensie slagkracht in de praktijk: Lastenontwikkeling..... | 54 |
| Bijlage 5: Financiële dimensie slagkracht in de praktijk: Afwijkingen | 58 |
| Bijlage 6: Onevenwichtigheden 3 pijlermodel vanuit modelmatige analyse | 62 |

1 Inleiding

Ten behoeve van de 'Staat van de uitvoering' is gevraagd om een analyse te maken van de gevolgen van de bekostiging voor de slagkracht van uitvoeringsorganisaties. Daarbij is de volgende hoofdvraag geformuleerd.

Draagt de wijze van bekostiging (financiering) van uitvoeringsorganisaties bij aan de slagkracht of is er sprake van belemmeringen en welke mogelijkheden voor verbeteringen zijn in dit kader mogelijk en gewenst?

De hoofdvraag raakt het thema van efficiëntie en effectiviteit van de dienstverlening van de uitvoeringsorganisaties. Om een antwoord te kunnen geven op de hoofdvraag is het van belang om een analyse te maken van factoren rondom bekostiging die bepalend kunnen zijn voor de mogelijkheden om dienstverlening zo efficiënt en effectief mogelijk in te kunnen richten. Voor dit onderzoek zijn zes factoren geïdentificeerd die aan de basis liggen van de analyse. Deze factoren zijn als volgt:

- *Aard* van het takenpakket en primaire proces. Uitvoeringsorganisaties kennen een grote diversiteit aan diensten, stabiliteit van taakopdrachten en productieprocessen tussen en binnen organisaties (Algemene Rekenkamer, 1995, p. 12; Bekker, 2020, p. 2). De mogelijkheden tot passende financiële sturing variëren hierdoor aanzienlijk.
- *Wijze* van bekostiging. Uitvoeringsorganisaties worden op verschillende parameters bekostigd, zoals op input (FTE), proces (uren) of output (verleende diensten of 'gemeten impact'). Dit geeft zowel mogelijkheden als beperking voor passende financiële sturing en de slagkracht van de organisatie.
- *Bron* van de bekostiging. De wijze van bekostiging van uitvoeringsorganisaties is ook afhankelijk van de bron. Dit kan de Rijksbegroting zijn of een andere bron, hetgeen ook weer implicaties heeft voor de financiële sturing en taakuitvoering.
- *Aard* van de bekostiging. Voor een stabiele en voorspelbare verbetering van de efficiëntie en effectiviteit is het van belang dat bekostiging zich niet alleen richt op lopende activiteiten en programma's maar ook (doelgericht) op investeringen.
- *Waarde en interpretatie* van financiële kengetallen. Diversiteit in aard en bekostiging betekenen ook dat financiële prestaties in zeer wisselende mate de onderliggende werkelijke prestaties kunnen uitdrukken. Voor het beoordelen van efficiëntie en effectiviteit is een begrip van de zeggingskracht en validiteit van financiële indicatoren belangrijk.

- *Juridische vormgeving* van uitvoeringsorganisaties. Uitvoeringsorganisaties kennen een specifieke, en diverse, juridische inbedding, hetgeen mogelijkheden maar ook beperkingen inhoudt voor de mogelijke financiële sturing gericht op efficiëntie en effectiviteit. Juridische vormgeving zou hiermee een relatief onzichtbare invloed kunnen hebben op bedrijfsvoering en maatschappelijke resultaten.

Elk van deze factoren heeft een relatie tot het interne beheersingssysteem van de uitvoeringsorganisaties. Daarnaast speelt het zogenaamde Eigenaar-Opdrachtgever-Opdrachtnemer [EOO] model ("Circulaire 'Governance ten aanzien van zbo's'," 2015, p. 1; resp. art. 9 Regeling Agentschappen) een belangrijke rol in de aansturing van uitvoeringsorganisaties.

Voor het onderzoek is gebruik gemaakt van jaarstukken en waar mogelijk begrotingen en evaluaties van de uitvoeringsorganisaties. De gegevens van 38 organisaties zijn in het onderzoek betrokken, op basis van een selectie van organisaties door de opdrachtgever van dit onderzoek. In de bijlagen is een overzicht van de organisaties opgenomen.

De opzet van dit rapport is als volgt. Hoofdstuk 2 bevat een verkenning van sturing en control in het openbaar bestuur. Daarnaast bevat dit hoofdstuk een theoretische verkenning van het takenpakket van uitvoeringsorganisaties in relatie tot bekostiging en dienstverlening aan burgers. Hoofdstuk 3 bespreekt het concept slagkracht, waarna in hoofdstuk 4 een verdieping op het control vraagstuk volgt. In hoofdstuk 5 is een korte beschrijving van de aanpak van het onderzoek opgenomen. Daarna bespreken we in hoofdstuk 6 aan de hand van een aantal typische organisaties de bevindingen over de relatie tussen slagkracht en bekostiging. Hoofdstuk 7 bevat de conclusies en reflectie.

2 Takenpakket en sturing van uitvoeringsorganisaties

In dit hoofdstuk staan drie theoretische subthema's centraal. In de eerste plaats een korte schets van de ontwikkeling van uitvoeringsorganisaties en bijbehorende structuren. Daarna volgt een analyse van takenpakketten van dienstverlenende organisaties. De laatste paragraaf gaat in op de relatie tussen bekostiging en sturing.

2.1 Uitvoeringsorganisaties in context

De historie van verzelfstandiging van uitvoeringsorganisaties is voor een belangrijk deel te herleiden naar het New Public Management [NPM] concept (Hood, 1991; Osborne & Gaebler, 1992) waarin een verzakelijking van overheidsdienstverlening centraal staat (Kuiper, 2014, pp. 59, 73). Voor die tijd bestonden al wel zelfstandige bestuursorganen [ZBO's] (Scheltema, 1974), maar motieven voor de oprichting daarvan kwamen pas later expliciet in beeld. De commissie-Sint (1994, p. 13) onderscheidde drie motieven: massale regelgebonden productie, onafhankelijkheid en betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld. Die motieven zijn sinds 2007 in de kaderwet ZBO vastgelegd. De initiatieven rondom het creëren van agentschappen dateren uit dezelfde periode. Oorspronkelijk waren er algemene duidingen over efficiënter werken (Heroverwegingswerkgroep beheersregels, 1991, p. 67), iets dat al vrij snel tendeerde naar een <prijs * hoeveelheid> benadering voor te leveren prestaties (Ministerie van Financiën, 1998, p. 22). Dat staat in de huidige Regeling Agentschappen nog steeds centraal maar wringt bij sommige typen taken van uitvoeringsorganisaties (Ministerie van Financiën, 2021, p. 39).

2.2 Typologie van taken

Control bij dienstverlenende organisaties vereist andere beheersingsmechanismen dan bij organisaties waar goederenstromen voorkomen. Starreveld et al. (1994, pp. 495-499) benoemen inkomensoverdrachten en andere vormen van dienstverlening als afzonderlijke thema's. Anthony en Young (2003, p. 665) maken vanuit budgetteringsperspectief een onderscheid in drie typen taken. Zie hiervoor Tabel 1.

Tabel 1*Hoofdgroepen taken volgens Anthony en Young (2003, p. 665)*

| | |
|---------------------------------------|--|
| Bedrijfsmatige taken ('businesslike') | <ul style="list-style-type: none">• Bekostiging vloeit voort uit de vraag• Levering diensten alleen beperkt door capaciteit van de dienstverlener |
| Gebudgetteerde taken | <ul style="list-style-type: none">• Middelen zijn gegeven• Sturing op begroting leidend |
| Beschikbaarheidstaken ('fixed job') | <ul style="list-style-type: none">• Opdracht wordt altijd uitgevoerd• Budget ondergeschikt |

Een uitvoeringsorganisatie die enkel gebudgetteerde taakopdrachten krijgt is per definitie gebudgetteerd. Een uitvoeringsorganisatie kan taken uitvoeren die op zichzelf niet zijn gebudgetteerd, maar in overwegende mate opdrachten betreffen die afkomstig zijn van een gebudgetteerde organisatie. Dat heeft tot gevolg dat de uitvoeringsorganisatie feitelijk ook gebudgetteerd is. Eventuele extra middelen voor de uitvoeringsorganisatie zijn dan alleen maar beschikbaar wanneer de opdrachtgever voor de aanvullende middelen is geautoriseerd (de Kruijf, 2016). Voor beschikbaarheidstaken gaat de taakopdracht boven het geld: mochten er te weinig middelen beschikbaar zijn, dan volgt in een later stadium aanvulling. Het voorbeeld van Anthony en Young (2003, p. 665) is de brandweer: ongeacht de beschikbare financiële middelen is er altijd hulpverlening. Op rijksniveau in Nederland is defensie het meest voor de hand liggende voorbeeld. Verderop in de empirische analyse komen uitvoeringsorganisaties aan bod die voor ten minste een deel van hun taken ook onder de categorie 'beschikbaarheidstaken' zijn te rangschikken.

Een laatste opmerking rondom takenpakketten betreft de bij bedrijfsmatige taken genoemde beperking van de capaciteit. Dit wijst op grenzen van schaalbaarheid van de organisatie op korte termijn. Zijn de machines vol belast dan is uitbreiding van de productie niet meer mogelijk. Anders gezegd: zijn de materiele vaste activa van de organisatie volledig benut dan is directe uitbreiding niet meer mogelijk. Een dergelijke beperking is theoretisch evengoed mogelijk rondom menselijk kapitaal. Capaciteit kan ook fysiek zijn: onvoldoende gebouwen of beperkingen in het aanpassingsvermogen van productieprocessen, bijvoorbeeld door ketenafhankelijkheden, kunnen eveneens gevolgen hebben voor dienstverlening. Dat geldt ook als er in theorie voldoende middelen voor het productieproces beschikbaar zijn.¹ Wanneer er geen gekwalificeerd personeel meer op de

¹ Uitbreiding van de werktijd (overwerk) kan wel enige verlichting bieden, maar daar zijn ook grenzen aan.

arbeidsmarkt beschikbaar is, is uitbreiding van de productiecapaciteit pas weer mogelijk nadat nieuw personeel is opgeleid of nadat bedrijfsprocessen opnieuw zijn ontworpen (organisatie herontwikkeling, zie Peters et al., 2021, pp. 16-23; 195).

Vanuit het perspectief van het productieproces gezien benoemt Mintzberg (1979, pp. 252-255) naast massaproductie ook serie- en stukproductie. Die laatste twee groepen productieprocessen veronderstellen een zekere mate van maatwerk. Massaproductie in dienstverlening bestaat in de kern uit regel gedreven vormen van productie. In geval van serie- of stukproductie is eerder sprake van discretionaire productieprocessen waarbij maatwerk en de autonomie van de individuele medewerker belangrijk zijn (Brunetto et al., 2020, p. 744; Simon, 1997, p. 310), mede vanwege onvoorspelbaarheid van de benodigde dienstverlening (Peters et al., 2021, p. 42). Daar waar bij massale productieprocessen standaardprijzen per product bruikbaar zijn is dat bij serie- en stukproductie niet het geval. In die gevallen hangt de kostprijs van het specifieke product af van de hoeveelheid grondstoffen en arbeid die nodig is om dat specifieke product te maken. Elk product heeft daarmee een eigen kostprijs.

2.3 Wijze van bekostiging

De $p \cdot q$ -benadering die een sleutel is bij de besturing van agentschappen gaat uit van de veronderstelling dat sprake is van homogene productie waar eenduidig een *integrale* kostprijs aan is te koppelen (Mol & de Kruijf, 2002, p. 13). Dat geldt in ieder geval voor massale regelgebonden productie met stabiel veronderstelde normale productie en stabiele vaste kosten. Daarnaast is dit model toegepast bij onder andere de Rechtspraak, waarbij knelpunten bleken te bestaan door verschuivingen in zaakcomplexiteit en de vaste kosten voor de organisatie omdat de productievolumes, mede door andere vormen van sanctionering en conflictoplossing, daalden (Koopmans et al., 2021, pp. 48-49).

Een tweede kanttekening bij de $p \cdot q$ -benadering is dat dit model vanuit het perspectief van de *bekostiging* van een organisatie hoort bij het bedrijfsmatige model van Anthony en Young (2003, p. 665), juist vanwege het bewegen van de vraag naar diensten in combinatie met het betalen door de opdrachtgevende afnemer.² Voor een *kostencalculatie* is de $p \cdot q$ -benadering zowel voor aan de vraag gekoppelde externe prijsstelling als voor de onderbouwing van de benodigde budgetten voor massale productieprocessen relevant (Mol & de Kruijf, 2002, p. 13). Dit betekent dat de $p \cdot q$ -

² De opdrachtgevende afnemer is degene die zowel de vraag naar de individuele dienst initieert als er voor betaalt. Dat is niet precies gelijk aan de opdrachtgever in het EOO-model omdat betalen voor en vragen om dienstverlening in het publieke domein vaak gescheiden zijn (de Kruijf, 2016).

benadering bruikbaar is als startpunt voor het indienen van een begroting van een gebudgetteerde organisatie. Gedurende de taakuitvoering is de benadering alleen relevant wanneer de opdrachtgevende afnemer ook bereid is om daadwerkelijk te betalen voor een hogere productie en de opdrachtnemende uitvoeringsorganisatie in staat is om bij lagere productie bij te sturen op de variabele kosten.

De kostencalculatie is een ex ante instrument dat inzicht geeft in verwachte rendementen, gegeven een veronderstelde normale productiecapaciteit. Vanuit een perspectief van slagkracht en aanpassingsvermogen is de integrale kostprijs voor de uitvoeringsorganisatie als opdrachtnemer minder relevant. Slagkracht in de betekenis van aanpassingsvermogen in het productieproces houdt in dat bij grotere vraag dan de normale productie allereerst de nog resterende capaciteit van de vaste activa wordt benut door extra gebruik van arbeid en grondstoffen. Dan is relevant of de marginale opbrengsten opwegen tegen de marginale kosten van de extra productie. Pas wanneer de capaciteit van de vaste activa volledig is benut zijn integrale kosten weer relevant omdat in die situatie de vraag aan de orde is of structurele uitbreiding van de productiecapaciteit nodig is (Blommaert & Blommaert, 2016, p. 61). Zolang dat niet het geval is, blijft de bekostiging ongewijzigd en valt de extra winst door het verschil tussen marginale opbrengsten en marginale kosten via de toename van het eigen vermogen op papier toe aan de eigenaar.³

In de oorspronkelijke ideeën van NPM zit de impliciete veronderstelling dat er binnen de overheid sprake is van gestandaardiseerde productieprocessen waarbij kostprijsbepaling mogelijk is. De politieke allocatie en autorisatie van budgetten bleef daarbij onderbelicht omdat die enkel van belang is voor de opdrachtgever (principaal). Zonder allocatie en autorisatie heeft de opdrachtgever immers geen middelen om een opdracht aan een uitvoeringsorganisatie te bekostigen. In Nederland was er, in het bijzonder voor agentschappen, wel aandacht voor het budgetrecht en bijbehorende verantwoording (Heroverwegingswerkgroep beheersregels, 1991, p. 65). Dat leidde tot de huidige systematiek waarin de begrotingen van de agentschappen met de begrotingswet van het moederministerie worden vastgesteld.

Het dominante denken over kostprijzen leidde er toe dat vanuit bedrijfsvoering en slagkracht de verschillen in taakopdrachten en de rol van de opdrachtgever maar beperkt in beeld waren. In

³ Hier blijft resultaatbestemming en de doorwerking daarvan op basis van de vermogensnormen voor uitvoeringsorganisaties (art. 27, vierde lid, onderdeel c, van de Regeling Agentschappen en analoge regelingen in ZBO-wetten) buiten beschouwing.

de recente IBO Agentschappen (Ministerie van Financiën, 2021, pp. 30-31) staat een passage waaruit blijkt dat het maar de vraag is of, gelet op de gewenste onafhankelijkheid, voor organisaties met *toezichttaken* prestatiebekostiging op basis van prijs en hoeveelheid passend is. Daarbij komt dat onafhankelijkheid en opdrachtgever-opdrachtnemer relaties niet bij elkaar passen. De inspecties zelf pleiten daarom voor lumpsum bekostiging⁴ waarbij zij, anders dan bij line-item budgetten (Wildavsky & Caiden, 2001, p. 28) verantwoording afleggen over het gebruik van het totale budget in relatie tot de activiteiten van de organisatie in plaats van verantwoording over door de opdrachtgever voorgeschreven allocatie per kostensoort. Dat komt neer op een op arbitraire keuzes gebaseerd input budget (Mol, 2006, pp. 75-83). Wat voor inspecties geldt, is mogelijk ook relevant voor ZBO's waar het oprichtingsmotief 'onafhankelijke oordeelsvorming' is.

De kanttekeningen rondom toezichttaken en onafhankelijke oordeelsvorming zijn vooral van belang wanneer de eigenaar van de toezicht organisatie en opdrachtgever voor het toezicht binnen dezelfde hiërarchische structuur vallen en het toezicht een meer kwalitatief of handhavend karakter heeft. Waar onafhankelijke oordeelsvorming gericht is op een objectiveerbaar kwaliteitsoordeel met gestandaardiseerde processen, dan is een <p*q>-bekostiging, zelfs door de onder toezicht staande entiteit, denkbaar en uitvoerbaar (de Kruijf et al., 2014, pp. 43-44). Door standaardisatie is voldaan aan de randvoorwaarde van homogeniteit. Omdat sprake is van objectieveerbare oordelen is er feitelijk ook een geleverde prestatie in de vorm van een kwaliteitscertificaat.

Ook bij *discretionaire taken* is het de vraag of <p*q>-bekostiging mogelijk is. Meetbaarheid van de prestatie lijkt daarbij een belangrijke variabele te zijn. Indien discretionaire ruimte leidt tot een identificeerbaar besluit is er meer ruimte voor <p*q>-bekostiging dan wanneer dat niet het geval is. Een belangrijk aandachtspunt bij bekostiging van discretionaire taken is of de discretionaire ruimte leidt tot cherry-picking gedrag waarbij alleen de eenvoudiger gevallen worden behandeld (de Bruijn, 2006, pp. 32-33; van der Kolk, 2021, p. 76). Een andere kanttekening blijft wel of de discretionaire ruimte feitelijk ertoe leidt dat de benodigde inzet van middelen voor een individueel besluit min of meer homogeen is. Een voorbeeld hiervan is het rijvaardigheidsexamen van het CBR. Zo niet, dan leidt discretionaire ruimte eerder tot serie- of stukproductie en bijbehorende vormen van bekostiging in de vorm van een kostprijs voor een individuele opdracht. Mol noemt die variant

⁴ Uit de onderliggende brief van de Inspectieraad blijkt dat men wil streven naar een flexibel inzetbaar budget waarbij de grondslag voor het budget aansluiting zoekt bij risicoanalyse (*Kamerstukken II 2020/21, 31490, nr. 297 en bijlagen*).

een taakbudget (Mol, 2006, pp. 69-73), waarbij bijvoorbeeld wel sprake kan zijn van standaardkosten voor inzet van middelen zoals een uurtarief.

Bij een *beschikbaarheidsstaak* is het centrale thema in de sturing niet zozeer de prestatie – die wordt immers in alle omstandigheden geleverd – maar de beschikbare capaciteit. Dat betekent tegelijkertijd ook dat er een arbitraire keuze over de beschikbaar te stellen capaciteit nodig is. Concreet: het aantal ambulances in Nederland wordt mede bepaald op basis van de politiek gewenste aanrijtijden.

Figuur 1

Productieprocessen en mogelijkheden voor $p \cdot q$-besteding (ontwerp auteurs)

| | ← Vraag gedreven → | Allocatiefunctie | |
|---------------------------|---|---------------------|---|
| | BEDRIJFSMATIGE TAAK | GEBUDGETTEERDE TAAK | |
| | | Massaal | Serie- / Stukproductie |
| STRIKT REGELGE- BONDEN | $p \cdot q$-besteding werkbaar | | |
| DISCRETIONAIR | $p \cdot q$ onder voorwaarden | | |
| ONAFHANKELIJK OORDEEL | $p \cdot q$ onder voorwaarden | | |
| | | | Uurtarieven en afge- leide taakbudgetten |
| | | | BESCHIKBAAR- HEIDSTAAK |
| | | | X |
| | | | Inputbudget |
| | | | X |

Op basis van bovenstaande verkenning is het model in figuur 1 opgesteld. Besteding op prijs en hoeveelheid lijkt het beste te passen bij massale regelgebonden productie in het gele vlak in Figuur 1. In een gebudgetteerde context zijn er wel beperkingen omdat de betalende partij gebonden is aan het voor die organisatie beschikbaar gestelde budget. Dat werkt vervolgens door bij de dienstverlenende partij.⁵ Omdat taken van uitvoeringsorganisaties soms ook duidelijk anders zijn dan regelgebonden, zoals uit de oprichtingscriteria voor ZBO's in ieder geval blijkt, is de vraag dan of en hoe $p \cdot q$-besteding in die gevallen is gebruikt en tot welke vraagstukken dat leidt.

2.4 Bron van besteding

Traditionele besteding in het openbaar bestuur verloopt via allocatie en autorisatie door de volksvertegenwoordiging. De uitvoerende macht (minister, gedeputeerde, wethouder) is vervolgens

⁵ In het EOO model ziet men de opdrachtgever meestal als de betalende partij en de opdrachtnemer als de dienstverlener.

bevoegd om binnen de beschikbaar gestelde middelen geld uit te geven aan de eigen organisatie of in de vorm van opdrachten aan derden. Het EOO-model dat voor uitvoeringsorganisaties in gebruik is gaat sterk uit van de onderlinge verhoudingen binnen de departementen en het organiseren van een model waarin 'dubbele petten' binnen en ministerie worden voorkomen. Voor de feitelijke bekostiging van uitvoeringsorganisaties is relatief weinig aandacht. De opdrachtgever is volgens een brochure van het ministerie van Justitie en Veiligheid 'budgethouder' (Directie Eigenaarsadvisering, 2019, p. 7), hetgeen suggereert dat de opdrachtgever voor de diensten betaalt. In de eerder genoemde circulaire governance ZBO's (2015) en de Regeling Agentschappen komt het woord 'budgethouder' niet voor. De beschrijving van de rol van de opdrachtgever heeft wel dezelfde strekking. De enige aanwijzing dat iets anders kan spelen is terug te vinden in de circulaire governance ZBO's (2015, p. 3) waar bij de rol van de eigenaar sprake is van het goedkeuren van tarieven.

De gebruikelijke benadering van opdrachtgeverschap gaat voorbij aan de vraag wie nu daadwerkelijk actief een productieproces bij een uitvoeringsorganisatie in gang zet en wie daarvoor betaalt. Anders gezegd: wie initieert de vraag naar de individuele dienst van de uitvoeringsorganisatie en wie betaalt daarvoor? Grosso modo zijn hier drie hoofdvarianten mogelijk. In de eerste plaats de variant waarin het ministerie als opdrachtgever betaalt. Hier bestaan twee subvarianten. De eerste subvariant is het hierboven genoemde geval dat uitgaat van een departementaal budget en toewijzing van middelen door de opdrachtgever. Die opdrachtgever is dan het ministerie in het geval van diensten die niet een op een naar burgers zijn te herleiden. De vraag naar de individuele dienst komt dan vanuit het ministerie. Een voorbeeld hiervan is te vinden bij het Nationaal Archief. De tweede subvariant is die voor diensten die wel een op een herleidbaar zijn naar burgers is en waarbij het ministerie verantwoordelijk voor opdrachtgeverschap en bekostiging. In dit geval speelt de burger een centrale rol om feitelijk het productieproces in gang te zetten. Er is dan sprake van vraagsturing, waarbij uit politieke motieven de bekostiging uit de algemene plaatsvindt. Ter illustratie: een burger zet een aanvraag voor studiefinanciering(sleningen) bij DUO in gang terwijl het opdrachtgevende ministerie voor de behandeling van deze aanvraag betaalt op basis van de <p*q>-systematiek. In deze twee (sub)varianten komen discussies over de vaststelling van kostprijzen tussen ministerie en uitvoeringsorganisatie voor (van Dieën, 2016).

De tweede variant is die waar via een vorm van omslagstelsel de geraamde uitvoeringskosten op basis van een verdeelsleutel voor rekening van de gebruikers komen. Net als bij het opdrachtgeverschap door een ministerie staat de vaststelling van het budget dan centraal, met de

kanttekening dat budgettaire beheersing dan een andere dimensie krijgt omdat het niet meer om middelen ten laste van de rijksbegroting gaat (de Kruijf, 2016, pp. 18-19). Een voorbeeld hiervan is te vinden bij de Autoriteit Woningcorporaties. Dat is een onderdeel van de Inspectie Leefomgeving en Transport dat verantwoordelijk is voor het toezicht op de woningcorporaties. De kosten van het toezicht worden op voorcalculatiebasis via een verdeelsleutel bij de woningcorporaties verhaald. Bij de financiële toezichthouders is daarbij de kostenbeheersing zelfs bij formele wet (Wet bekostiging financieel toezicht 2019) geregeld.

De derde variant gaat nog een stap verder. Nu is de opdrachtgever niet meer het ministerie, maar de burger die een bepaalde bedrijfsmatige dienst van de uitvoeringsorganisatie afneemt en daar ook voor betaalt.⁶ De rol van de opdrachtgever in het EEO-model beperkt zich nu tot adviseren van de eigenaar over vast te stellen tarieven en het door de uitvoeringsorganisatie te leveren dienstenpakket. Net als in de variant met een omslagstelsel heeft deze vorm van bekostiging geen gevolgen voor de rijksbegroting. Het verschil met bekostiging via een omslagstelsel is te vinden in de vaststelling van tarieven voor individuele diensten. In Tabel 2 is het schema met bronnen van bekostiging opgenomen.

Tabel 2

Bron van bekostiging en effecten voor de rijksbegroting (ontwerp auteurs)

| Opdrachtgever | Type bekostiging | Autorisatie | Belast rijksbegroting |
|---------------------|------------------|-------------|-----------------------|
| Ministerie | Budget | Begroting | Ja |
| Ministerie | Omslagstelsel | Begroting | Nee |
| Burger c.q. bedrijf | Prijs | Tarief | Nee |

De indeling in Tabel 2 laat ook zien dat <p*q>-bekostiging van dienstverlening noodzakelijk is wanneer de burger als opdrachtgever voor diensten fungeert. Als er technisch gezien geen <p*q>-bekostiging mogelijk is omdat producten niet identificeerbaar zijn, is bekostiging via prijzen onmogelijk. Bekostiging via het budget sluit <p*q>-bekostiging op voorhand niet uit, maar vereist ook identificeerbare productie. Bekostiging via het omslagstelsel betekent dat de keuze is gemaakt om het principe 'de gebruiker betaalt' toe te passen. Bekostiging langs de lijnen van <p*q> is dan uitgesloten omdat er kennelijk geen individueel identificeerbare prestatie vast is te stellen.

⁶ Uitgangspunt is hierbij dat de burger de integrale kostprijs betaalt. In gevallen waar sprake is van niet kostendekkende eigen bijdragen in een setting met open einde regelingen (denk aan de eigen bijdrage rondom WMO bij gemeenten) blijft sprake van vraagsturing maar dan wel met effecten voor de gemeentelijke begroting voor het niet kostendekkende deel van de bijdrage.

2.5 Aard van de dienstverlening en bekostiging

In de vorige paragraaf is de burger alleen in beeld als degene die in sommige gevallen rechtstreeks de aanzet voor feitelijke dienstverlening van uitvoeringsorganisaties geeft en eventueel daarvoor betaalt. De rol van de burger in het productieproces kan verder gaan en dat kan invloed hebben op de slagkracht van uitvoeringsorganisaties.

2.5.1 Coproductie

De toegenomen digitalisering in de samenleving leidt ertoe dat dienstverleningsprocessen meer en meer het karakter van coproductie tussen klant en dienstverlener krijgen. Denk aan de ontwikkelingen rondom digitaal bankieren waar de klant de handelingen verricht en de dienstverlener dat via een systeem faciliteert. In het openbaar bestuur is de digitale aangifte bij de belastingdienst het bekendste voorbeeld. Zowel in de private als in de publieke sector spelen vraagstukken van efficiënte en klantgerichte bedrijfsvoering daarbij een rol. De onderliggende veronderstelling is wel dat de burger de vaardigheden bezit om de gevraagde rol op zich te nemen. In haar oratie plaatst Bussemaker (2019, p. 5) kanttekeningen bij die veronderstelling. Ze verwijst daarbij naar groepen in de samenleving die niet in staat zijn zelf regie te voeren of die de complexiteit van dienstverlening niet doorgronden. Ook Putters (2021, p. 80) benoemt dit in zijn bijdrage over de noodzaak tot herziening van het sociaal contract tussen overheid en samenleving. Bij de beoordeling van slagkracht van uitvoeringsorganisaties vanuit financieel perspectief is dit mogelijk een thema dat nog niet voldoende aandacht heeft gekregen.

We werken het vraagstuk van zelfredzaamheid van de burger uit aan de hand van de doelgroepen van dienstverlening door uitvoeringsorganisaties aan individuele burgers. Bij uitvoeringsorganisaties is 'burger' eigenlijk een onzuiver begrip. Enerzijds zijn er burgers die als 'leek' te maken krijgen met dienstverlening en anderzijds zijn er burgers en bedrijven die als 'professional' relaties hebben met uitvoeringsorganisaties. In beide gevallen levert de uitvoeringsorganisatie een directe dienst aan de burger maar in termen van zelfredzaamheid zijn de verschillen groot. Onder de professional-relaties vallen die diensten waar in de regel iemand die beroepsmatig contact met de uitvoeringsorganisatie heeft of als min of meer standaard intermediair voor de burger-leek optreedt. Denk bij het Kadaster aan de notaris die de vastgoedtransactie tot stand brengt of de autohandelaar die de tenaamstelling bij RDW regelt. Daarnaast valt onder het begrip professional de relaties van uitvoeringsorganisaties naar ondernemingen en rechtspersonen. Deze partijen kunnen ten opzichte van de burger-leek relatief gemakkelijk de relevante deskundigheid voor relaties met uitvoeringsorganisaties organiseren en een rol op zich nemen in het proces van coproductie.

Voor de burger-leek is de rol als coproductent veel minder eenduidig. Putters (2021, pp. 82-83) wijst hier naar gebrek aan vaardigheden en soms ook de angst om fouten te maken. Dat leidt ertoe dat degenen die dienstverlening nodig hebben die dienstverlening niet ontvangen. Slagkracht en streven naar efficiëntie bij uitvoeringsorganisaties verdienen daarom meer aandacht wanneer de uitvoeringsorganisatie in overwegende mate van doen heeft met de burger-leek. In het hoofdrapport van de Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties is dat in zekere zin ook zichtbaar: het woord 'burger(s)' komt in deze tekst ruim 400 keer voor, terwijl het begrip 'bedrijven' of 'ondernemingen' een tiental keren is genoemd (*Kamerstukken // 2020/2, 35387, nr. 2*).

2.5.2 Restricties in de bekostiging

Kostprijsmodellen voor productie zijn in de regel gebaseerd op een bepaald niveau van productie, de normale bezetting. In de markt betekent een te kleine capaciteit dat mogelijk afzet verloren gaat aan concurrenten. Te grote capaciteit daarentegen leidt wegens hoge vaste kosten tot verliezen of niet concurrerende prijzen.

In het openbaar bestuur is dat in essentie niet anders. De casus van de Rechtspraak laat zien dat onvoldoende aandacht voor de vaste kostencomponent in de bekostiging tot problemen in de uitvoering kan leiden (Koopmans et al., 2021, p. 38). Dezelfde casus laat zien dat ook veranderingen in de productmix tot budgettaire knelpunten kan leiden, bijvoorbeeld omdat de complexere zaken overblijven na beleidsinterventies op lichtere zaken [griffierechten, anders straffen] (Koopmans et al., 2021, pp. 46-49).

In de transactiekostentheorie is 'asset specificity' (Lohtia et al., 1994, pp. 262-263) een van de elementen die een rol spelen bij besluiten om taken zelf te doen of uit te besteden. Kern voor de analyse hier is dat wanneer productiemiddelen of diensten makkelijk op de markt beschikbaar zijn, concentratie op kerntaken en uitbesteden van neventaken eenvoudig is. Dat kan in een situatie van budgettaire druk aanleiding zijn om vanwege kostenbesparingen tot uitbesteding over te gaan. Kuiper (2014, p. 72) wijst op ongewenste neveneffecten door versnippering, gebrek aan deskundigheid, toenemende complexiteit en kostenstijgingen. Ook dat kan gevolgen hebben voor de slagkracht van organisaties, in het bijzonder wanneer sprake is van ketens van dienstverlening. Zo publiceerde de Algemene Rekenkamer in 1997 een rapport over heenzending en tenuitvoerlegging van straffen, mede naar aanleiding van het in de voorafgaande jaren ontstane cellentekort (*Kamerstukken // 1997/98, 25630, nr. 2*). In dezelfde context was de Algemene Rekenkamer kritisch op de meerkosten die ontstonden door lease van gebouwen in plaats van ze zelf te financieren

(*Kamerstukken II* 1998/99, 26385, nrs. 1-2). Het punt van verkokering in de justitieketen is ook anno 2022 nog een thema (Koopmans et al., 2021, p. IV).

2.5.3 Restricties in productiemiddelen en financiering

In de vorige paragraaf is de transactiekosten theorie benoemd. Meer specifiek vanuit de invalshoek van productiemiddelen en de financiering daarvan zijn ook eigendomsrechten van belang. In de eerste plaats stelt de transactiekostentheorie dat technologie, kapitaalgoederen of menselijk kapitaal dat een sleutelrol in het productieproces speelt in eigen hand zou moeten zijn. Daarmee zijn afhankelijkheidsrelaties van een enkele leverancier te voorkomen (van Helden, 1997, pp. 43-44) die gevolgen kunnen hebben voor het aanpassingsvermogen van de uitvoeringsorganisatie. Vanuit de theorie van eigendomsrechten is hier ook op gewezen, in die zin dat alleen wanneer er sprake is van volledig eigendomsrecht van productiemiddelen de organisatie de bevoegdheid heeft om productiemiddelen naar believen aan te passen (Furubotn & Pejovich, 1972, p. 1140; Künneke, 1997, pp. 20-21)

Voor fysieke en digitale productiemiddelen speelt daarnaast het vraagstuk tussen onderhoud en gebruiksduur van die productiemiddelen. Krijgt de uitvoeringsorganisatie onvoldoende ruimte voor onderhoud aan kapitaalgoederen of investeringen in nieuwe kapitaalgoederen, dan neemt het risico op disfunctioneren toe. In organisaties waar allocatiemechanismen zwaarder wegen dan marktprikkels blijkt regelmatig dat dit tot problemen leidt. Denk bijvoorbeeld aan de argumentatie rondom het opnemen van instandhoudingskosten in het Defensie Materieelfonds (*Kamerstukken II* 2018/19, 35280, nr. 3, pp. 4, 7).

Bij investeringen speelt de vraag naar de bevoegdheden van de bestuurder van de organisatie een rol. Meestal is voor grote investeringsprogramma's goedkeuring van de toezichthouder c.q. eigenaar nodig. Gezien de doorlooptijden en de verwachte lange termijn effecten van investeringen zijn benaderingen op basis van middellange termijn investeringsplannen daarbij een belangrijk instrument. Vervolgens is de vraag hoe de financiering van investeringen tot stand komt. Zijn eigen kasstromen c.q. middelen uit afschrijvingen toereikend hoeft dat voor slagkracht van de organisatie niet veel effect te hebben. Is financiering met andere vermogensvormen nodig, dan kan sprake zijn van externe belemmeringen om financiering aan te trekken.

2.5.4 Lange termijn perspectief

Een begroting heeft naast de autorisatie en allocatiefunctie ook een functie rondom het thema motivatie. De begroting geeft onder andere de ambities van een organisatie weer (van Helden & Hodges, 2015, p. 118; Wildavsky, 2001, p. 180). Shon et al. (2020) laten zien dat de begroting

gevolgen kan hebben voor intrinsieke motivatie van personeel. Bergmann (2009, p. 46) noemt de middellange en lange termijn perspectieven van begrotingen een belangrijk middel om strategische doelen te operationaliseren en de bijbehorende middelen toe te wijzen. Dat is volgens hem onafhankelijk van de formele status van een meerjarenraming. De combinatie van het belang van meerjarenraming en de signalen van Shon et al. (2020) over afnemende intrinsieke motivatie wanneer budgetten min of meer gelijkwaardig over afdelingen zijn verdeeld zijn bruikbaar om vanuit de trends die in meerjarenramingen zichtbaar zijn een beeld te vormen over mogelijke gevolgen van de ontwikkeling in de meerjarenraming voor slagkracht van de organisatie.

2.6 Financiële kengetallen

In een commerciële organisatie zijn kengetallen rondom solvabiliteit, liquiditeit en financieel resultaat gebruikelijk. Voor uitvoeringsorganisaties gerelateerd aan de rijksoverheid bestaan enkele van die kengetallen eveneens. Tegelijkertijd is hun betekenis anders omdat de continuïteit van de uitvoeringsorganisatie primair een politieke keuze is.⁷ In de regel zal continuïteit van dienstverlening boven financiële knelpunten gaan, wat niet wil zeggen dat financiële kengetallen in het politieke debat helemaal geen rol spelen. Hieronder volgen kort enkele opmerkingen over kengetallen rondom solvabiliteit, liquiditeit en winst. De opmerkingen zijn alleen relevant voor organisaties die met een baten-lasten stelsel werken, bij gebruik van een kasstelsel zijn de begrote uitgaven leidend en spelen solvabiliteit en liquiditeit⁸ geen rol.

In de eerste plaats *solvabiliteit*. Solvabiliteit heeft betrekking op de bufferfunctie van het eigen vermogen. De hoofdlijn bij uitvoeringsorganisaties is dat maximaal 5% van de (gemiddelde) omzet de norm voor het eigen vermogen is. Bij hogere eigen vermogens geldt voor agentschappen een quasi-dividendafdracht naar de eigenaar. Bij andere uitvoeringsorganisaties is sprake van afspraken over tariefsverlagingen of andere vormen van inzet van eigen vermogen ten behoeve van taken voor de uitvoeringsorganisatie zelf, waarbij de eigenaar een rol kan spelen bij de invulling daarvan. Solvabiliteit lijkt daarmee van ondergeschikt belang te zijn. Een andere indicator is over- en onderfinanciering (de Kruijf, 2018). Daarbij staat de vraag centraal hoe het totaal van de vaste activa zich verhouden tot het totaal van de vaste passiva exclusief voorzieningen. Is sprake van overfinanciering dan is er sprake van onbenut kapitaal en mogelijk zelfs van meer schulden dan

⁷ Zie bijvoorbeeld de formuleringen van de commissie-Van Manen over de rol van rijksdiensten bij het faillissement van het Slotervaart Ziekenhuis en IJsselmeerziekenhuizen (commissie-Van Manen, p. 119)

⁸ Artikel 22 van de Regeling Agentschappen blijft buiten beschouwing omdat er geen kas-verplichtingen agentschappen bestaan. Naar analogie zouden uitvoeringsorganisaties die een kas-verplichtingen administratie voeren kunnen worden getoetst. Daarvoor ontbreekt informatie.

bezittingen. Omgekeerd is bij onderfinanciering sprake van verhoogde mate van rentegevoeligheid omdat activa met kortlopende schulden zijn gefinancierd met de bijbehorende risico's op toekomstige financiële claims.

In de tweede plaats *liquiditeit*. Liquiditeit gaat over de beschikbaarheid van voldoende middelen om schulden op korte termijn te betalen. De uitvoeringsorganisaties zijn allemaal gehouden om schatkistbankieren toe te passen. Dat wil zeggen dat een rekening-courant voorziening zonder problemen beschikbaar is. Liquiditeit is wel relevant rondom financiering van investeringen omdat voor langlopende leningen bij in ieder geval de agentschappen leenplafonds (art. 28, vierde lid Regeling Agentschappen) bestaan. Eerder onderzoek liet zien dat bij toepassing van de acid test in het bijzonder bij ZBO's sprake was van overliquiditeit (de Kruijf, 2018, p. 13). Dat kan een indicatie zijn voor parkeren van kasgeld buiten directe invloedssfeer van de ministeries, zeker wanneer de overliquiditeit in stand blijft na correctie voor de balanspost voorzieningen. Omgekeerd kan een gebrek aan kasgeld duiden op beperkingen in het verkrijgen van financiële middelen bij de opdrachtgevers. Bij een onderneming zou dat tot faillissement leiden, maar bij uitvoeringsorganisaties van de rijksoverheid is dat in Nederland een bijzonder theoretische optie vanwege het publieke belang van de dienstverlening.

De derde indicator *winst* is complex. Geen van de uitvoeringsorganisaties heeft winstmaximalisatie als doelstelling. Daarbij komt dat er normeringen bestaan voor eigen vermogen die ertoe leiden dat winst maken geen prikkel voor het management is. Winst en verlies zeggen daarmee meer over de kwaliteit van begrotingsramingen en tussentijdse aanpassingen bij gebudgetteerde organisaties, in het bijzonder wanneer er sprake is van een substantieel aandeel vaste kosten in de kostenstructuur van de organisatie. Bij organisaties die via prijzen door de burger zijn bekostigd zegt winst- en verlies eerder iets over de ontwikkeling van de vraag in relatie tot de vastgestelde tarieven dan over slagkracht en aanpassingsvermogen van de organisatie zelf. Deze groep organisaties wordt in het productieproces immers vooral beperkt door grenzen aan capaciteit in relatie tot de normale productie.

2.7 Doelmatigheidsindicatoren

In het bijzonder bij agentschappen zijn in de jaarverantwoording doelmatigheidsindicatoren opgenomen. Soms is daarbij sprake van thema's als bezettingsgraad. In andere gevallen komen indicatoren als gemiddelde uurtarieven en, vrijwel altijd, formatie in beeld. Dit is niet de plaats om diepgaand op niet financiële kengetallen in te gaan. Toch een paar kanttekeningen.

In de eerste plaats is er kritiek op het doelmatigheidsstreven te geven. Zowel de president van de Algemene Rekenkamer als voormalig topambtenaar Bekker geven tegenover de Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties aan dat er grenzen aan doelmatigheid zijn (*Kamerstukken II* 2020/21, 35387, nr. 2, pp. 78-79). In de tweede plaats zeggen de meeste kengetallen weinig omdat door het gebrek aan homogene taken van de meeste uitvoeringsorganisaties gemiddelde cijfers gebruiken. In de evaluatie van baten-lastendiensten uit 2011 werd dit probleem ook zo benoemd (*Kamerstukken II* 2010/11, 28737, nr. 21, blg-127761, p. 27) en dat is in de IBO-evaluatie uit 2021 opnieuw benoemd (Ministerie van Financiën, 2021, pp. 21-22). Soortgelijke signalen zijn bijvoorbeeld ook terug te vinden in de rapportage over bekostiging van politie, OM en Rechterlijke Macht (Koopmans et al., 2021). Dat is op zichzelf nog geen reden om indicatoren terzijde te leggen.

Vanuit het perspectief van slagkracht is daarbij wel van belang dat met name indicatoren die iets zeggen over capaciteit een signaalfunctie hebben rondom productieprocessen. Waar de politieke wil om geld uit te geven aanwezig is (een andere randvoorwaarde voor slagkracht), is een beroep op meer productiecapaciteit dan de organisatie beschikbaar heeft het echte knelpunt voor aanpassingsvermogen en slagkracht. Dit geldt voor overheden net zo goed als in het bedrijfsleven. Kostprijzen en productie zijn gebaseerd op normale productie en afzet en de bijbehorende productiecapaciteit. Ook in het bedrijfsleven is uitbreiding van productiecapaciteit boven de maximale bezetting alleen mogelijk door stapsgewijs nieuwe investeringen te realiseren. Meestal vraagt dat een aanlooperperiode om de productiecapaciteit te kopen en te implementeren of in te huren.

Bij productieprocessen die in hoge mate ICT gedreven zijn speelt productiecapaciteit en de bijbehorende indicatoren een wat beperktere rol, zeker wanneer in deze processen sprake is van coproductie door de aanvrager van de dienst. Denk aan het invullen van gegevens door die aanvrager dat vrijwel direct leidt tot een transactie of besluit. Servercapaciteit is dan de eventuele fysieke beperking. Belangrijker is dan of de uitvoeringsorganisatie in staat is om gewenste wijzigingen in de software tijdig en correct te (laten) verwerken. Omdat wijzigingen in de regelgeving vaak aan het begin van het kalenderjaar ingaan is hier een risico van piekbelasting voor de software ontwikkelaars en speelt zeggenschap en eigendom over systemen een rol. Dat geldt intern binnen de uitvoeringsorganisatie maar kan ook gaan knellen als de uitvoeringsorganisatie gebruik maakt van gespecialiseerde ICT organisaties die voor meerdere uitvoeringsorganisaties tegelijkertijd werken.

3 Operationaliseren slagkracht

Slagkracht is een term met duidelijk militaire connotaties, zoals in recente berichten over de slagkracht van de Russische strijdkrachten in de Oekraïne oorlog. Daarnaast heeft de term een meer algemene connotatie van daadkracht en doortastendheid. Bij publieke sector organisaties (PSOs) is slagkracht meer algemeen te definiëren als een optimale combinatie van effectiviteit (doeltreffendheid), efficiency (doelmatigheid) en politiek-bestuurlijk risicobesef. Een eenzijdige oriëntatie op één of twee van deze factoren met veronachtzaming van de andere leidt tot een onevenwichtige 'performance'. Enkele historische militaire voorbeelden kunnen dit verduidelijken.

Het Amerikaanse leger in Vietnam zette vol in op efficiency met veronachtzaming van effectiviteit en risicobesef. Door toepassing van Scientific Management methoden en kosten-baten analyses werden eenheden en officiers functies op de meest efficiënte wijze gevuld, zonder acht te slaan op belangrijke factoren als cohesie en leiderschap onder gevechtsomstandigheden. Officieren waren managers die hun 'oorlogs KPI's' dienden te halen om promotie te kunnen maken, manschappen hadden slechts als functie die KPI's mogelijk te maken door zoveel mogelijk tegenstanders te doden. Eén en ander leidde tot een volledige instorting van de gezagsstructuur van het Amerikaanse leger na 1968. Niet alleen verloor het Amerikaanse leger de oorlog tegen een getalsmatig inferieure tegenstander (tekort aan effectiviteit), ook leidde het Vietnam debacle tot een blijvend wantrouwen en polarisatie in de Amerikaanse politiek die tot de dag van vandaag doorwerkt (tekort aan risicobesef) (Chwastiak, 2006; Gabriel & Savage, 1978).

Het Israëlische leger na 1948 zette vol in op effectiviteit, met veronachtzaming van efficiency en risicobesef. Als klein land, omringd door machtige vijanden die tezamen de nieuwe staat makkelijk zouden kunnen vernietigen, was het van het grootste belang al die vijanden zo snel mogelijk afzonderlijk te verslaan, voordat ze konden samenspannen. Daarom hechtte het Israëlische leger uitsluitend aan doeltreffendheid en werden efficiency maatregelen die ten koste van interne cohesie en frontlinie leiderschap konden gaan achterwege gelaten. Tussen 1948 en 1973 versloeg het Israëlische leger op deze manier keer op keer getalsmatig grotere tegenstanders, maar de benodigde dienstplicht en uitgaven legden een grote last op de bevolking (tekort aan efficiency). Toen na 1973 het leger in toenemende mate een bezettingsmacht werd verloor het zienderogen aan sympathie en steun in grote delen van de wereld (tekort aan risicobesef) (van Creveld, 2002; Horowitz, 1970).

Het Britse leger in de Tweede Wereldoorlog zette vol in op risicobesef, met veronachtzaming van efficiency en effectiviteit. De inzet van het Britse leger leed zwaar onder de herinneringen in

de publieke opinie aan de bloedbaden van de Eerste Wereldoorlog (de 'schaduw van Passchendaele'), welke de bevelvoerende commandanten tot voorzichtigheid noopten. De belangrijkste van hen, Montgomery, begon alleen een veldslag als hij een enorm overwicht in mensen en materieel had, soms in de verhouding 8:1. Daardoor was de overwinning praktisch verzekerd, wat goed was voor het moreel aan het thuisfront, maar niet leidde tot de meest doelmatige inzet van de schaarse Britse middelen (tekort aan efficiency). Daarnaast leidde dit voortdurende rekening houden met het thuisfront in Normandië en daarna tot vaak onvoorspelbare en onnavolgbare operaties van de Britten, waaronder het mislukte Market Garden (tekort aan effectiviteit) (Hart, 2007; Visser, 2016).

Deze voorbeelden laten, enigszins gestileerd, zien hoe belangrijk het is de drie elementen van slagkracht in onderlinge samenhang te beschouwen. Dichter bij huis kan de toeslagen affaire worden gezien als een eenzijdige inzet op effectiviteit en een volledige veronachtzaming van risicobesef, bijvoorbeeld het risico van een dalend vertrouwen in de Nederlandse politiek. De aanpak van de coronapandemie daarentegen leek vooral te zijn ingegeven door risicobesef, met belangrijke negatieve consequenties voor effectiviteit en efficiency.

In het kader van NPM ligt de nadruk op de efficiency van uitvoering als regel gedreven proces, welke op gespannen voet kan staan met effectiviteit en risicobesef in geval van minder regel gebonden uitvoeringsprocessen (zie Figuur 1). Hoe meer deze processen de inzet en coproductie van de burgers vereisen (en daarmee minder productgericht en meer dienstverlenend van karakter worden), hoe belangrijker effectiviteit en risicobesef worden in de uitvoering van deze processen. Daarnaast kan de verzelfstandiging van de uitvoeringsorganisaties in het kader van NPM worden gezien als het bewust verleggen van risico's van de centrale politieke en bestuurlijke instanties naar die uitvoeringsorganisaties, op wie dan mogelijk publiekelijk ongenoegen kan worden afgewenteld (van Thiel, 2021).

4 Financiën en strategische control

De relatie tussen bovenstaande aspecten van het veld (paragraaf 2), uitvoeringsorganisaties en hun daadwerkelijke slagkracht (paragraaf 3) in het publieke domein en hun dienstverlening aan burgers wordt gemedieerd door de manier waarop de uitvoeringsorganisaties financieel worden aangestuurd. Het is gebruikelijk om over deze financiële aansturing te spreken in termen van bekostiging. Voor zover het gaat om een publiekrechtelijke organisatie met publieke taken is de term bekostiging waarschijnlijk passend en dekkend. Financiële aansturing betreft echter veel meer dan in een enge interpretatie van de term bekostiging wordt benoemd. Bekostiging heeft toch een connotatie van het betalen voor een bepaalde door de uitvoeringsorganisatie geleverde productie of het betalen voor de voor die productie benodigde productiecapaciteit in termen van mensen en middelen. Een dergelijke optiek laat echter twee belangrijke dynamieken buiten beschouwing. Ten eerste is dat de diversiteit in manieren waarop uitvoeringsorganisaties hun financiële middelen verwerven. Dit loopt van relatief vaste financiering van een bepaald activiteitsniveau tot meer marktconforme financiering middels de beprijzing van aan de burger geleverde diensten. Deze variatie heeft grote gevolgen voor de beantwoording van de vraag hoe verkrijgen van financiële middelen en slagkracht samenhangen. Ten tweede laat een beperkte zienswijze op de bekostiging van uitvoeringsorganisaties geen ruimte om te kijken naar de manier waarop binnen de uitvoeringsorganisatie de wijze van bekostiging een rol speelt in managementprocessen. Tezamen leidt dit ertoe dat zonder nadere articulatie van deze variëteit het lastig is om uitspraken te doen over de relatie tussen bekostiging en slagkracht.

Één van de manieren om deze articulatie handen en voeten te geven is door te kijken naar de elementen die een rol spelen in de relatie tussen de overheid als opdrachtgever van de uitvoeringsorganisatie. Het is nuttig deze relatie te zien als een zogenaamde agentschapsrelatie waarin de uitvoeringsorganisatie wordt gezien als een uitvoerder van prestaties waar de overheid de ultieme belanghebbende in is. In deze optiek is de burger weliswaar degene die belang heeft bij de prestaties van de uitvoeringsorganisatie maar het is de overheid die namens de burger de uitvoeringsorganisatie belast met de uitvoering. In een dergelijke agentschapsrelatie delegeert de overheid een deel van haar taken aan de uitvoeringsorganisatie en de vraag die deze voorstellingswijze met zich meebrengt is op welke manier deze relatie het beste kan worden ingeregeld. Het is met name deze relatie die zich de laatste decennia heeft mogen verheugen in nogal wat theoretische analyses. Een agentschapsrelatie kenmerkt zich namelijk door een paar typische problemen. Deze problemen liggen enerzijds aan de beperkte mogelijkheden om vooraf altijd goed te specificeren

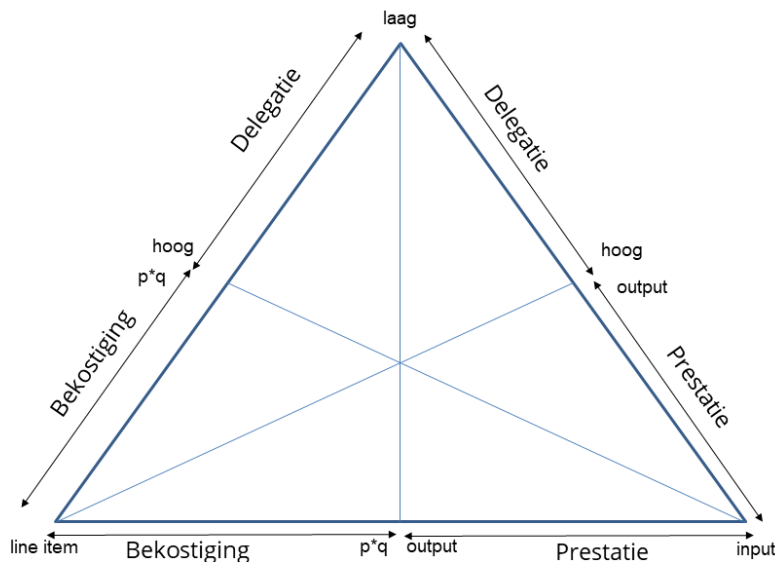
welke diensten door de uitvoeringsorganisatie moeten worden geleverd en in welke omvang. Anderzijds liggen deze problemen aan de onvermijdelijke dynamiek die binnen uitvoeringsorganisaties ontstaat om doelen na te streven die niet perse stroken met de belangen van de opdrachtgever. Kort gezegd ontstaat er in een dergelijk model van delegatie ruis op de lijn. Uitvoeringsorganisaties worden op afstand geplaatst omdat ze daarmee dichterbij de burger staan dan de overheid als geheel. Ook kunnen ze zich meer kunnen specialiseren in een bepaalde vorm van dienstverlening en daarmee een grotere mate van productieve efficiëntie bereiken. Tenslotte verminderen ze en bufferen ze de overheid tegen allerlei vormen van risico's en fluctuaties in de mate waarin de burger beroep doet op de uitvoeringsorganisatie. Hierdoor ontstaat (in theorie) efficiëntie- en effectiviteitswinst. De genoemde problemen echter in de financiële aansturing van uitvoeringsorganisaties doen deze voordelen altijd enigszins teniet. Door de beperkte mogelijkheid om omvang en aard van productie stevast van tevoren vast te leggen in contracten en anderzijds door de ontstane vrijheid voor uitvoeringsorganisaties om tenminste deels hun eigen doelen te prioriteren en na te streven ontstaat er (in theorie) een zekere mate van efficiëntie- en effectiviteitsverlies. De vraag die zich dus aandient is hoe de relatie tussen overheid en uitvoeringsorganisatie zo ingericht kan worden dat deze efficiëntie en effectiviteitsverlies minimaliseert en winst maximaliseert. Om deze vraag te beantwoorden kunnen inzichten worden ontleend aan de zogenaamde organisatie architectuur benadering. Deze benadering gaat uit van een balans tussen 3 elementen in de contractvorming tussen overheid en uitvoeringsorganisatie. Deze 3 elementen zijn (Hartmann et al., 2020; Zuurbier & Hartmann, 2010):

1. De mate van delegatie van overheid naar uitvoeringsorganisatie, dat wil zeggen de mate van vrijheid voor de uitvoeringsorganisatie om aard en omvang van haar activiteiten zelf te bepalen;
2. Het systeem van prestatie meting en evaluatie in de organisatie, dat wil zeggen de manier waarop binnen de organisatie diensten worden gedefinieerd en geoperationaliseerd en vervolgens gemeten;
3. Het beloningssysteem in de organisatie, dat wil zeggen de relatie tussen de manier waarop de uitvoeringsorganisatie wordt bekostigd en de door de uitvoeringsorganisatie geleverde diensten.

Het idee achter de organisatie architectuur benadering is dat deze 3 pijlers van de afspraken tussen overheid en uitvoeringsorganisatie in balans moeten zijn. Dat is uiteraard theoretisch makkelijker gezegd dan praktisch gedaan, Maar het betekent in ieder geval dat we voor een aantal

duidelijke gevallen van mogelijke onbalans moeten waken. Hieronder gaan we in op 3 vormen van mogelijke onbalans tussen de 3 pijlers uit het contract tussen overheid en uitvoeringsorganisatie. Schematisch zit dit er als volgt uit, waarbij het snijpunt van de lijnen in de driehoek in Figuur 2 de evenwichtssituatie voorstelt.

Figuur 2: Evenwicht in 3 pijlermodel



Ten eerste kan er onbalans ontstaan tussen de eerste pijler en de derde pijler. Er is dan sprake van onbalans tussen de mate van delegatie en de wijze van bekostiging van de uitvoeringsorganisatie. Deze onbalans kan zich uiten in een gebrek aan mogelijkheden voor de uitvoeringsorganisatie om de middelen te vergaren die nodig zijn voor de gedelegeerde taken en diensten. Dit is een nogal voor de hand liggende beperking van de slagkracht van de uitvoeringsorganisatie. Het is echter niet zomaar een tekort aan middelen maar een tekort, zo gezegd, aan de juiste middelen. Ook het omgekeerde kan het geval zijn waarbij de koppeling tussen taken en diensten en bekostiging te los is en de uitvoeringsorganisatie te ruime middelen ontvangt of te weinig sturing ontvangt voor het prioriteren van bepaalde taken of diensten. Een laatste uiting van dit probleem kan zijn dat de uitvoeringsorganisatie een te grote mate van risico draagt dat niet op één of andere manier financieel gecompenseerd wordt.

Ten tweede kan er een onbalans ontstaan tussen de eerste en de tweede pijler. Dit kan zich uiten in het gevoeld tekort aan bevoegdheden om de gewenste taken en prestaties uit te voeren. De uitvoeringsorganisatie wordt dan beoordeeld of afgerekend op taken en diensten die het niet goed zelf in de hand heeft. dit kan een kwestie zijn van absolute afwijking tussen gestelde doelen en beschikbare managementvrijheid. Maar het kan ook zitten in een verschil tussen de periode

waarin bepaalde taken en handelingen moeten worden uitgevoerd en waarin die worden beoordeeld. Tot slot kan deze onbalans zich uiten in een discrepantie tussen doelen en de manier waarop het bereiken van die doelen wordt gemeten.

Ten derde kan er onbalans ontstaan tussen de tweede en de derde pijler. Hiervan is bijvoorbeeld sprake als er een onduidelijk verband bestaat tussen bekostiging en geleverde diensten of uitgevoerde taken. In een dergelijk geval ontstaat er een risico tot overmatige bekostiging en zelfs in uitzonderlijke gevallen de mogelijkheid om slechte prestaties toch beloond te zien. In een dergelijk geval is de uitvoeringsorganisatie toe aan een herziening van de definitie en meting van de geleverde prestaties en uitgevoerde taken.

Het hierboven geschetste model is van nogal theoretische aard en daarmee nogal abstract. Uitvoeringsorganisaties vertonen grote verschillen op het gebied van voorspelbaarheid van de vraag vanuit de burgers, de onzekerheid vanuit de maatschappij, verstoringen in de productie door wijzigende politieke prioriteiten en de mate van eenduidige meetbaarheid van de door de uitvoeringsorganisatie geleverde prestaties. Dat vraagt in de aansturing om een zekere vorm van maatwerk bij het ontwerpen van de contracten tussen overheid en uitvoeringsorganisatie. Door de benoeming van de verschillende pijlers van dit contract ontstaat de mogelijkheid om de diversiteit nader te classificeren. De mogelijke spanningen tussen de pijlers leveren op hun beurt de mogelijkheid op om bestaande problemen in de aansturing van uitvoeringsorganisaties terug te herleiden tot elementen in de contractering.

5 Analyse uitvoeringsorganisaties

In dit hoofdstuk volgt een korte toelichting op de aanpak van het onderzoek voor dit rapport. We beginnen met de dataverzameling. Daarna volgt een toelichting op het gebruikte meetinstrumentarium.

5.1 Dataverzameling

In de opdrachtformulering is een overzicht van de te onderzoeken uitvoeringsorganisaties opgenomen. Verder was een uitgangspunt om de uitvoeringsorganisaties zelf zo min mogelijk te belasten met vragen in de context van dit onderzoek. Daarmee krijgt het onderzoek in sterke mate de vorm van desk research, aangevuld met een ronde tafel gesprek met vertegenwoordigers van twee grote agentschappen en een groot zelfstandig bestuursorgaan.

De dataverzameling bestaat voor de ZBO's uit de publiek beschikbare jaarstukken van de desbetreffende organisaties over de jaren 2016 tot en met 2021. Begrotingen van ZBO's zijn in de regel niet publiek, tenzij in de jaarstukken van de organisatie ook vergelijkingen met de begroting maakt. Behoudens voor CIZ en CAK geldt dat de jaarstukken zowel inhoudelijke en financiële informatie bevatten en voor alle jaren beschikbaar zijn.⁹ De informatie voor agentschappen en diensten is ontleend aan de begrotings- en verantwoordingsdocumenten van de verschillende ministeries zoals op Prinsjesdag en Verantwoordingsdag aangeboden. Hier geldt dat informatie over de verschillende inspecties die als dienst zijn georganiseerd verspreid is opgenomen, waardoor een eenduidig beeld over budgetten ontbreekt. Ook hier zijn jaarstukken 2016-2021 gebruikt, aangevuld met de begrotingen 2022 van de agentschappen. Waar nodig zijn begrotingen en jaarcijfers gecorrigeerd voor vormen van programma-uitgaven. Voorbeelden daarvan zijn de lasten voor gezondheidszorg bij COA of de lasten voor onderhoud bij Rijkswaterstaat. Verder blijkt dat de jaarverslagen die de inspecties zelf maken vrijwel geen financiële informatie bevatten. Op basis van de discussie over de bekostiging van inspecties (*Kamerstukken II 2020/21*, 31490, nr. 297) is een oordeel gevormd over evenwichtigheid van de relatie tussen bekostiging, prestaties en delegatie zoals benoemd in hoofdstuk 4.

5.2 Operationalisatie

Het 3-pijler model bevat de kernbegrippen 'beloning', 'prestatie' en 'delegatie'. Evenwicht in dit model is mede afhankelijk van de typologie van de overheidstaken zoals die door (Anthony & Young,

⁹ De jaarstukken van Staatsbosbeheer 2021 waren in augustus 2022 nog niet op de website beschikbaar.

2003, pp. 664-665) is benoemd. Die combinatie van variabelen levert al een 3 * 3 matrix op. Om de operationalisatie zo eenvoudig mogelijk gehouden is ervoor gekozen om voor 'beloning' te kiezen voor 'p*q' of 'anders', in lijn met het basisgedachte achter de bekostiging van agentschappen die op basis van prijs en hoeveelheid zou moeten plaatsvinden. Voor 'prestaties' is gekozen voor het onderscheid tussen 'output', dat wil zeggen meetbaar eindproduct (bijvoorbeeld een beschikking of registratie), of 'anders'. Onder 'anders' is hier ook de bij agentschappen regelmatig voorkomende prestatie-indicator 'uurtarief' of 'productieve uren' opgenomen omdat die niets zegt over de feitelijk geleverde productie. Beoogde maatschappelijke effecten (outcome) van prestaties zijn buiten beschouwing gelaten omdat die buiten de invloedssfeer van de meeste uitvoeringsorganisaties liggen.¹⁰ Het begrip 'delegatie' is geclassificeerd in 'hoog', 'midden' en 'laag' op basis van de inhoudelijke taak van de organisatie (denk aan onafhankelijke oordeelsvorming), de rechtsvorm, detaillering van regelgeving en of politieke aandacht voor de organisatie. Schematisch leidt dat tot het ideaalmodel voor evenwicht in het 3-pijlermodel in Figuur 3.

Figuur 3

Idealmodel voor evenwicht in 3-pijlermodel (ontwerp auteurs)

| | Bekostiging/beloning | | Prestaties | | Delegatie | | |
|---------------|----------------------|--------|------------|--------|-----------|--------|------|
| | p*q | anders | output | anders | Hoog | Midden | Laag |
| Bedrijfsmatig | | | | | | | |
| Vast budget | | | | | | | |
| Taakopdracht | | | | | | | |

Operationaliseren van slagkracht vindt plaats op basis van de in Tabel 3 genoemde variabelen. Hierbij is onder 'beoordeling' aangegeven hoe de bevindingen op de verschillende variabelen zijn gewaardeerd.

¹⁰ In het geval van handhaving en toezicht zou dit nog wel kunnen, maar meestal met vertraging. Voorbeelden daarvan zijn te vinden in het jaarverslag van de ACM in de vorm van besparingen voor consumenten (ACM, jaarverslag 2021, p. 23) of de [ILT-brede risicoanalyse](#).

Tabel 3*Operationalisatie slagkracht*

| Variabele | Waarden | Beoordeling |
|---------------------------------|--|---|
| Doelgroep | Leken Professionals | Professionals meer slagkracht |
| Opdrachtgeverschap | Enkelvoudig Overwegend publiek (50%+) bekostiging overheden Overwegend privaat (50%+) bekostiging burgers | Enkelvoudig meer slagkracht |
| Stabiliteit taak en regelgeving | Hoog, midden, laag | Hoog meer slagkracht |
| Ontwikkeling lasten | Index 2016=100 | Hoger, meer ruimte |
| IT-afhankelijkheid | % vermelde lasten ICT en Shared Service Centra, exclusief ict-afschrijvingen ten opzichte van materiële kosten | Lager, meer slagkracht vanwege lage vaste kosten |
| Verschuiving in kostenstructuur | Aantal jaren dat personeelslasten harder groeien dan totale lasten (verschil indices totale lasten en personeelslasten >10 punten) | Lager, meer slagkracht geen verdringing materiële kosten |
| Liquiditeit | Aantal jaren acid-test score [kasgeld/(korte schuld + voorzieningen)] onder 0,9 | Lager, meer slagkracht omdat er kasgeld beschikbaar is. |
| Meerjarenraming | Aantal jaren met meer dan 5% dalende meerjarenraming op t+4 | Lager, meer slagkracht omdat er geen bezuinigingsdruk is. |

De in hierboven beschreven variabelen zijn voor alle uitvoeringsorganisaties waarover informatie beschikbaar was geanalyseerd en leiden tot de in de volgende paragraaf beschreven bevindingen.

6 Bevindingen

Deze paragraaf begint met een reeks algemene bevindingen uit de cijferanalyse. In het tweede deel komen enkele casus specifieke argumenten aan bod die als illustratie dienen voor het vraagstuk van aansluiting tussen control op basis van het 3-pijler model en de operationele variabelen uit Tabel 3.

6.1 Algemene bevindingen

Tussen 2016 en 2021 is de consumentenprijsindex CPI met ongeveer 10% gestegen. Daarmee is een maatstaf beschikbaar om de ontwikkeling van de gerealiseerde lasten van uitvoeringsorganisaties op rekeningbasis te beoordelen. Is de stijging van de lasten onder 10% dan is de 'koopkracht' van de organisatie gedaald. Daarboven is de koopkracht op peil gebleven of zelfs gegroeid. De jaren 2020 en 2021 kennen deels een vertekening als gevolg van de COVID-pandemie. Vier organisaties springen er uit waar het gaat om betrokkenheid bij het COVID-vraagstuk. Dat zijn RIVM en CIBG – vooral in 2021 - vanuit het perspectief van volksgezondheid en UWV en RvO vanuit het perspectief van inkomensondersteuning voor burgers en bedrijven. In financiële zin is het effect van de pandemie op uitvoeringskosten vooral bij CIBG (lastenindex 189)¹¹ en bij RIVM (lasten index 179) te zien. Bij UWV zijn de extra uitvoeringslasten volgens het jaarverslag 2021 (p. 108) tussen € 20 en € 30 mln. geweest. Op een totaal van uitvoeringskosten in de orde van grootte van € 2 mld. is dat nauwelijks zichtbaar. De grote afwijking bij RvO (lasten-index 184) heeft vooral te maken met opdrachten rondom aardbevingsschade in Groningen. Volgens de jaarrekening 2020 (jaarverslag EZK 2020, p. 142) waren de uitvoeringskosten voor Covid ongeveer € 20 mln., oplopend naar circa € 50 mln. in 2021 (jaarverslag EZK 2021, p. 155).

Tabel 4 laat de ontwikkeling van de uitvoeringslasten ten opzichte van het startjaar 2016 zien. Dan blijkt dat geld op het eerste oog geen rol speelt. In ongeveer een kwart van de observaties (38 organisaties * 6 boekjaren) ligt de realisatie meer dan 10% boven de begroting, terwijl maar 4 keer een onderschrijding van meer dan 10% is geobserveerd. In de helft van de observaties ligt de afwijking binnen de 10% tolerantiegrens. Voor het laatste kwart zijn geen begrotingsgegevens bekend. Opvallend is dat de lastenontwikkeling bij diensten voor burgers-leken en die een hoog niveau van politieke aandacht kennen op een relatief lager niveau ligt dan bij andere uitvoeringsorganisaties.

¹¹ Bij CIBG was de groei van baten en lasten al voor 2020 in gang gezet. Achterliggende oorzaken zijn nieuwe taken rondom de nieuwe donorwet en de verstrekking van medicinale cannabis (jaarverslag VWS 2020, p. 151)

Tabel 4

Aantal uitvoeringsorganisatie naar ontwikkeling van uitvoeringslasten in 2021 (2016=100, rekeningbasis)

| | Lekendiensten | Diensten voor professionals | Totaal |
|---------------|---------------|-----------------------------|--------|
| Index < 100 | 2 | 3 | 5 |
| Index 100-109 | 0 | 2 | 2 |
| Index 110-119 | 1 | 2 | 3 |
| Index 120-129 | 7 | 4 | 11 |
| Index > 130 | 3 | 8 | 11 |
| Onbekend | 1 | 5 | 6 |
| Totaal | 14 | 24 | 38 |

Uit de jaarverslagen blijken bij 11 uitvoeringsorganisaties, waarvan 9 gericht op lekendiensten, knelpunten te bestaan in beschikbaar personeel of capaciteit gedurende meerdere jaren achter elkaar. Dat raakt de slagkracht van uitvoeringsorganisaties ook, maar is niet zozeer een specifieke financiële dimensie van slagkracht. Het kan wel een aanduiding zijn dat zelfs meer middelen beschikbaar stellen niet op korte termijn leidt tot oplossen van bestaande knelpunten, bijvoorbeeld omdat de doorlooptijd voor het opleiden van personeel ruim meer dan een jaar is.

Vanuit het 3-pijler model zijn vooral knelpunten te signaleren vanuit de combinatie van beloning in termen van prijs en hoeveelheid in relatie tot, in principe, gebudgetteerde taken. Er is soms geen koppeling tussen geleverde prestaties in de zin van meetbare output en de beloning die daar tegenover staat. Die problemen zijn deels veroorzaakt door het ontbreken van meetbare output anders dan uren inzet en deels omdat besluiten die als output zijn te kwalificeren (een keuringsoordeel bijvoorbeeld) niet binnen standaard tarieven (en daarmee tijdsbesteding) passen. Ook de relatie tussen delegatie en beloning levert spanningen op: het p*q model past bij een organisatie die autonoom productie kan aanpassen en minder bij organisaties die te maken hebben met relatief veel politiek-bestuurlijk toezicht.

Vanuit het perspectief van financiële slagkracht zijn er drie algemene bevindingen te benoemen die invloed hebben op wat een uitvoeringsorganisatie feitelijk vermag. De eerste heeft te maken met het toekomstperspectief van de organisatie, zoals uitgedrukt in de meerjarenbegroting. Meerjarenbegrotingen zijn binnen de ministeries en agentschappen wel gemeengoed. Uit het ronde tafel gesprek dat wij voerden ontstond een beeld dat (integrale) meerjarenramingen bij ZBO's

minder op de agenda staan. Bij gebrek aan begrotingsgegevens konden we dat niet hard toetsen. Aanwijzingen hiervoor zijn te vinden in de meerjarenplannen bij UWV en SVB die op deelonderwerpen (bijvoorbeeld ICT of handhaving) ingaan en verschillende perioden omvatten. Opvallend is ook dat in de begroting van UWV 2022 geen meerjarenraming en in de begroting SVB 2022 wel een meerjarenraming is opgenomen (zie *Kamerstukken II 2021/22*, 26448, nr. 666 en bijlagen). Zonder het budgetrecht van de politiek ter discussie te stellen is het meerjarenperspectief van een organisatie die jaar op jaar meerjarig neerwaartse budgetten kent heel anders dan van een organisatie die een stabiele begroting kent. Het management van organisaties met krimpende budgetten heeft waarschijnlijk minder ruimte om innovaties te ontwikkelen, zeker wanneer de desbetreffende organisatie complexe en strak gereguleerde taken uitvoert. In dit onderzoek zijn van 22 organisaties meerjarenramingen¹² bekend. In drie gevallen, alle drie organisaties met lekendiensten, lieten alle zeven meerjarenbegrotingen een negatieve trend van meer dan 5% zien. In nog eens zes gevallen vertoonde de meerjarenbegroting minstens vier keer een negatieve trend. Een opwaartse trend kwam in vijf gevallen voor met in een geval drie keer een positieve trend.

Een tweede punt is de verandering in de kostenstructuur van organisaties. Dit punt kwam in het ronde tafel gesprek eveneens aan de orde. Zeker ICT-gedreven organisaties moeten in verband met cyberveiligheid en AVG-vraagstukken meer middelen voor ICT inzetten om de productieprocessen solide te houden. Dat zijn meerkosten die bovendien een vast karakter hebben en daarmee het p*q model dat veelal ook bij dit soort organisaties aan de basis van de bekostiging staat ondermijnt. Dit punt leent zich wel voor feitenonderzoek, ten minste op het niveau van de verhouding tussen personele en materiële lasten.¹³ Bij 18 uitvoeringsorganisaties was in ten minste enig jaar sprake van een verschuiving in de kostenstructuur, waarbij in zes gevallen sprake is van een structurele¹⁴ verschuiving in de kostenstructuur. In het merendeel (n=13) van de gevallen ging het om een verschuiving ten gunste van personeelsuitgaven, met andere woorden verdringing van materiële uitgaven. In de andere gevallen was de verschuiving juist omgekeerd. In combinatie met veranderingen in de kostenstructuur kan dit ook gevolgen hebben voor de investeringsruimte die een uitvoeringsorganisatie ter beschikking heeft, zeker wanneer er sprake is van verschuiving in de richting van personele kosten. Dat blijkt ook uit onderliggende cijfers: bij 12 uitvoeringsorganisaties

¹² Ijkkpunt voor de analyse is de begroting voor het desbetreffende jaar, bijvoorbeeld 2016 (t) en vervolgens is dat getal vergeleken met de omvang van de geraamde lasten voor 2020 (t+4). Hiervoor zijn de begrotingen 2016 tot en met 2022 gebruikt.

¹³ Voor ICT-kosten is geen goed vergelijkingsmateriaal beschikbaar omdat bij agentschappen onder diensten van shared services ook huisvesting kan vallen. In de jaarrekening Politie 2021, p. 159 of CIZ, p. 70 staan voorbeelden van integrale verantwoording van ICT-kosten.

¹⁴ Er is dan ten minste 4 jaar sprake van een verandering in de kostenstructuur.

– waarvan 4 met zichtbare verschuivingen in de kostenstructuur - zijn de lasten voor afschrijvingen ten opzichte van 2016 in 2021 met meer dan 10% gedaald. In 6 gevallen staat daar tegenover dat de totale lasten voor IT en Shared Service Centra (SSC's) met meer dan 10% zijn gestegen. De eigen investeringsruimte lijkt te dalen ten gunste van een vorm van uitbesteding die, vanuit het perspectief van de transactiekostentheorie, mogelijk extra ketenafhankelijkheid veroorzaakt.

Het derde punt raakt opdrachtgeverschap. Opdrachtgeverschap is hier te interpreteren als degene die voor de diensten betaalt. Enerzijds is diversificatie van opdrachtgevers een groot goed omdat bij het wegvallen van een opdrachtgever er nog andere taken overblijven. In gebudgetteerde organisaties waar bovendien rechtmatigheid een centrale rol speelt kan meervoudig opdrachtgeverschap tot knelpunten leiden. Tegengestelde belangen zijn binnen een ministerie nog min of meer eenvoudig op te lossen. Zijn meer ministeries en daarmee meer politici betrokken dan kan dat leiden tot beperktere ruimte voor aanpassing van uitvoeringsprocessen, zeker wanneer discussie gaat ontstaan over de verdeling van kosten en de juiste verantwoording daarover. Bij overwegend private opdrachtgevers, ontstaat juist ruimte voor slagkracht onder invloed van die private partijen. Dat geldt vooral wanneer nagenoeg de volledige bekostiging van de uitvoeringsorganisatie privaat is: als de bekostiging vanuit het publieke domein toeneemt, kan dat gevolgen hebben voor slagkracht. Het algemene beeld is dat lekdiensten overwegend bij één ministerie zijn belegd waardoor coördinatiekosten zoals benoemd in de transactiekostentheorie relatief dalen. Het beeld bij professionele diensten is diffuser.

Tabel 5

Opdrachtgevers van uitvoeringsorganisaties

| | Lekendiensten | Professionele diensten | Totaal |
|--------------------|---------------|------------------------|--------|
| Een ministerie | 10 | 8 | 18 |
| Overwegend publiek | 3 | 10 | 13 |
| Overwegend privaat | 1 | 6 | 7 |
| Totaal | 14 | 24 | 38 |

6.2 Casus specifieke bevindingen

6.2.1 Lagere lasten

Uit het onderliggende materiaal blijkt dat de Belastingdienst¹⁵ en COA de organisaties zijn waar sprake is van budgetten die in 2021 lager zijn dan in 2016. Bij de Belastingdienst speelt in 2016 de zogenaamde vertrekregeling een rol (jaarverslag minFin. 2016, p. 52). Tegelijkertijd blijkt dat alle zeven meerjarenramingen voor de Belastingdienst een neerwaartse trend van meer dan 5% kennen. In het rapport van de Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties waarschuwt onder andere de president van de Algemene Rekenkamer voor het telkens opnieuw inzetten op doelmatigheidswinst (*Kamerstukken II 2020/21, 35387, nr. 2, pp 78-79*). Dalende meerjarenramingen zonder aanwijsbare veranderingen in takenpakketten lijken te wijzen op het blijvend inzetten op doelmatigheidswinst.

Voor COA speelt de doorwerking van de Syrië crisis uit 2015 bij de daling van de lasten een rol, maar ook ten opzichte van 2017 zijn de totale lasten¹⁶ in 2021 lager. Tegelijkertijd laten capaciteitsgegevens zien dat het relatieve aandeel van de opvangcapaciteit ten opzichte van de totale capaciteit van COA van jaar op jaar sterk verschilt. Dat kan bij een p*q benadering zoals die bij COA aan de orde is gevolgen hebben voor de dekking van de vaste kosten van de organisatie. Bij DJI beweegt het aantal beschikbare cellen¹⁷ ook van jaar op jaar, maar daarnaast is er bij DJI ook bekostiging voor reservecapaciteit¹⁸. Bij COA zijn geen aanwijzingen in het jaarverslag te vinden dat ook daar reservecapaciteit beschikbaar is. Bekostiging van reservecapaciteit bij DJI betekent dat, indien noodzakelijk, opschaling makkelijker is. In die zin lijkt de slagkracht van DJI daarmee relatief groter te zijn dan die van COA.

6.2.2 Kostenstructuur

De basis voor de kostenstructuur van agentschappen is in principe p*q. Ook bij ZBO's en diensten als het OM is dat terug te vinden. Dit stelsel schuurt om meerdere redenen. Bij IT-gedreven organisaties zoals RvO en SVB neemt het aandeel van vaste kosten, mede door allerlei nieuwe eisen aan de IT-infrastructuur, toe. In combinatie met meerdere opdrachtgevers leidt dat tot

¹⁵ Vanaf 2019 is er een afzonderlijk begrotingsartikel voor de Douane. Die uitgaven zijn meegeteld onder de noemer 'Belastingdienst'. Vanaf 2022 is dat naar analogie ook gedaan voor het begrotingsartikel Toeslagen

¹⁶ Voor deze analyse is gewerkt met de lasten exclusief de lasten voor gezondheidszorg en de programmakosten regelingen. Die lasten zijn naar analogie van uitkeringen in de jaarrekeningen van UWW en SVB en de post Beheer en Onderhoud bij Rijkswaterstaat beschouwd als programmakosten die los staan van de bedrijfsvoering van de organisatie.

¹⁷ Directe intramurale capaciteit (Jaarverslag minV&J 2016, p. 146)

¹⁸ Reservecapaciteit (Jaarverslag minV&J 2016, p. 146)

vraagstukken wie wat moet betalen en of de bereidheid tot betalen voldoende is. Verder kan het tot vermogensafdrachten leiden, min of meer met vertraging heen en weer schuiven met geld, zoals in de jaarrekening RvO 2021 zichtbaar is. Bij RvO is in 2021 circa 45% van de omzet afkomstig van andere departementen dan EZK. De vermogensafdracht komt evenwel volledig bij EZK terecht. In combinatie met het van jaar op jaar opnieuw onderhandelen over de begroting (van Dieën, 2016, pp. 30-31) kan dat spanningen opleveren. In het gesprek met uitvoeringsorganisaties werd het punt van jaarlijks opnieuw onderhandelen in algemene zin bevestigd. RvO is een van de agent-schappen dat tot de organisaties behoort waar jaar op jaar de meerjarenraming meer dan 5% daalt. Dat zet extra druk wanneer de kostenstructuur verschuift richting vaste kosten. Bij SVB is er in 2021 een afspraak gemaakt om een deel van het resultaat in een reserve voor IT op te nemen (Jaarverslag SVB 2021, p. 62).

Eerder is al gewezen op de wijzigingen in de bekostigingsstructuur van het Openbaar Ministerie juist om meer recht te doen aan de vaste kostencomponent voor de taakuitvoering. Andere voor-beelden van knelpunten zijn DJI, waar het aandeel vaste materiële kosten¹⁹ (afschrijvingen, IT en bijdragen SSC's) sinds 2016 is gestegen van circa 30% naar circa 55% anno 2021. Bij de politie is in de operationele sterkte een verschuiving te zien naar de landelijke eenheden, terwijl de totale ope-rationele sterkte licht is gedaald. Daarbij komt dat de gemiddelde personeelslasten voor operatio-nele sterkte van de landelijke eenheden ruim 10% hoger lijken te liggen dan die voor de regionale eenheden. Omdat de politie werkt met een input budget in plaats van een p*q benadering hoeft een dergelijke verschuiving niet noodzakelijkerwijs te leiden tot knelpunten in de financiële slag-kracht. Het raakt in combinatie met knelpunten in de werving en opleiding van personeel mogelijk wel de regionale taakuitvoering van de politie.

6.2.3 Opbrengsten derden

Grote ZBO's als Kadaster en RDW zijn primair bekostigd via de markt en kennen regels rondom verrekening van bovenmatige reserves in toekomstige tarieven. In de evaluaties van deze ZBO's komt aan de orde dat de koppeling met de markt bijdraagt aan aanpassingsvermogen van die organisaties (PWC, 2022, p. 6; Riedstra & Dongen, 2021, p. 76). Bij de in dit onderzoek betrokken agentschappen zijn er drie die in overwegende mate door de markt zijn bekostigd: CIBG, RiVG en Justis.²⁰ Vermogenoverschotten gaan hier in alle gevallen terug richting moederdepartement in

¹⁹ Exclusief wat in de jaarstukken "materiële programmakosten" – de inkoop van bijvoorbeeld TBS-plaatsen – is genoemd.

²⁰ Er is nog een vierde agentschap met marktbevestiging: het (agentschap) College ter Beoordeling van Ge-neesmiddelen. Alle overige agentschappen zijn op een of andere manier gebudgetteerd.



plaats van dat er ruimte is om analoog aan RDW en Kadaster met belanghebbenden te spreken over wensen in de dienstverlening en daarvoor eventueel ook financiële middelen in te zetten.

Hierboven is soortgelijke problematiek benoemd bij meerdere departementale opdrachtgevers in het voorbeeld van RvO. Andere partijen waar dit vraagstuk relevant is zijn nVWA, Logius en RIVM.

7 Conclusies en reflectie

7.1 Conclusie

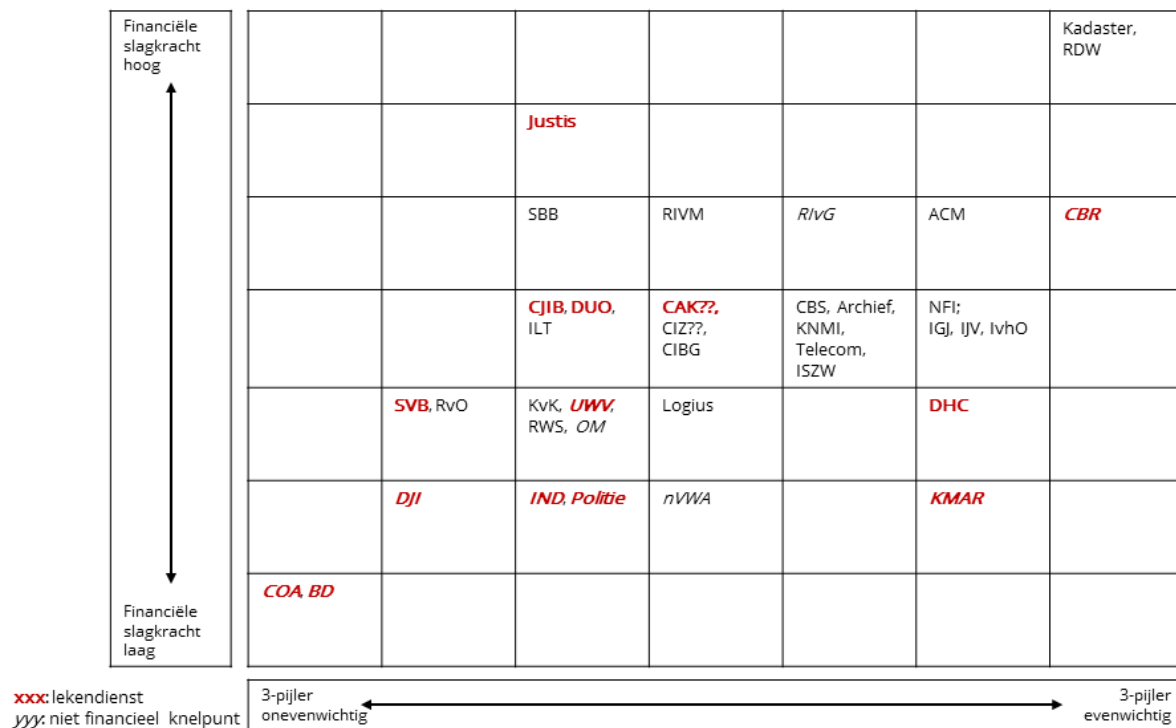
Een integrale analyse van de verhouding tussen control vanuit het 3-pijler model en de financiële slagkracht van uitvoeringsorganisaties vergt meer dan enkel bureau-onderzoek. Toch zijn er wel signalen uit de beschikbare informatie af te leiden. In de eerste plaats lijkt het er op dat geld als het er echt op aankomt er niet wezenlijk toe doet. Met andere woorden: als er extra geld nodig is, dan komt het er op een of andere manier wel. De objectieve indicator hiervoor is dat 22 van de 32 uitvoeringsorganisaties waarvoor harde cijfers beschikbaar waren, op realisatiebasis lastenniveaus laten zien die in 2021 meer dan 20% hoger liggen dan in 2016, terwijl de inflatie in die periode ongeveer 10% was. Opvallend is overigens wel dat juist de uitvoeringsorganisaties die lekdiensten verrichten en die een hoog niveau van politieke aandacht kennen budgettair relatief aan de onderkant van de lastenontwikkeling zitten.

Tegelijkertijd past een waarschuwing: er zijn grenzen aan doelmatigheid van uitvoeringsorganisaties en het is de vraag of meerjarenramingen die jaar op jaar een neerwaartse trend vertonen bijdragen aan de slagkracht van uitvoeringsorganisaties. We konden voor agentschappen en diensten informatie hierover vinden, voor ZBO's niet. Juist bij organisaties die veel voor leken werken – waar het begrip menselijke maat – van belang is, vraagt de dimensie meerjarenraming aandacht.

De houdbaarheid van het p*q-bekostigingsmodel staat niet alleen vanuit de theorie van het 3-pijlermodel ter discussie maar blijkt ook in de praktijk relevant te zijn. In de evaluatie van de agentschappen is daar aandacht aan besteed door te laten zien dat niet elk agentschap op output stuurbaar is (Ministerie van Financiën, 2021, p. 27). In deze studie is het bijvoorbeeld zichtbaar in de veranderingen in de kostenstructuren van organisaties in algemene zin. Meer specifiek geldt dit voor IT-gedreven organisaties waar geen lineair verband is tussen kosten en productie en aanvullende eisen rondom veiligheid en privacy het aandeel vaste kosten doet toenemen.

In Figuur 4 is op basis van de bevindingen (voor details zie de bijlagen) aangegeven waar op basis van onze inschatting de verschillende uitvoeringsorganisaties zitten wanneer het gaat om de balans in het control systeem en de financiële slagkracht van de organisatie. Dan blijkt dat veel organisaties die primair diensten voor leken verrichten te maken hebben met inconsistenties in het control systeem (3-pijler model) en ook beperkingen kennen in de ruimte om zelfstandig middelen te alloceren om dienstverlening te verbeteren en daarmee de slagkracht in algemene zin van de organisatie te vergroten.

Figuur 4 Financiële sturing en slagkracht uitvoeringsorganisaties



7.2 Reflectie

De coronacrisis heeft laten zien dat uitvoeringsorganisaties als het moet kunnen opschalen en nieuwe regelingen kunnen implementeren. Daarbij past de opmerking dat dit kon omdat bijvoorbeeld de NOW-regeling in de woorden van toenmalig minister Koolmees als een ‘robuuste regeling... [waarin] weinig ruimte is om rekening te houden met bedrijfsspecifieke kenmerken of om gedetailleerde voorwaarden te stellen’ (*Kamerstukken II 2020/21, 35420, nr. 142, p. 2*) was opgezet. Hoe daar in de toekomst op wordt teruggekeken als de uitvoeringsorganisaties alle afrekeningen en verantwoordingsprocessen achter de rug hebben moet nog blijken.

De opdracht voor deze analyse was om de financiële slagkracht van organisaties te onderzoeken. Financiën zijn een middel en geen doel. We willen twee grote kanttekeningen maken. Ten eerste over de doelgroepen van dienstverlening en ten tweede over niet-financiële knelpunten.

In de tekst is onderscheid gemaakt tussen diensten voor leken-burgers en diensten die zich primair in een professionele setting, soms met doorwerking naar leken-burgers, tot stand komen. De toeslagenaffaire heeft laten zien dat wanneer grote zelfredzaamheid, deskundigheid en digitale vaardigheden van burgers worden verondersteld dit tot problemen kan leiden. Dit vraagstuk speelt niet alleen bij de Belastingdienst. Experimenten zoals van de Manifestgroep om in bibliotheken

actief digitale vaardigheden aan te bieden (Jaarverslag CAK 2020, p. 8) of de 'garagesessies' van SVB om knelpunten in de uitvoering op te lossen (Jaarverslag SVB 2020, p. 26) kunnen helpen om te voorkomen dat mensen in de problemen komen. Op korte termijn kost dat wellicht weinig geld: in de teksten zijn geen aanwijzingen gevonden wat het in financiële zin betekent als dergelijke experimenten integraal worden uitgerold. Dit kan dan vervolgens tot een debat over belonen voor initiatieven plaatsvinden: hoe stimuleer je gebudgetteerde organisaties om te innoveren? Bij diensten voor professionals zijn de risico's op fouten door ondeskundigheid veel kleiner. Dat laat onverlet dat de vraag rondom belonen voor innovatie ook hier speelt.

Het tweede thema valt kort samen te vatten met het begrip 'systeembeperkingen'. Zo benoemen UWV, CBR en nVWA op enig moment knelpunten bij de beschikbaarheid van (dieren)artsen waardoor dienstverlening vertraging oploopt. Ook het OM en de politie benoemen knelpunten die ontstaan omdat er onvoldoende instroom van goed opgeleid personeel is. In het eerder genoemde IBO-rapport over agentschappen is ketensamenhang geïllustreerd voor de migratieketen. Als laatste punt benoemen wij hier ICT. Hier spelen mogelijk drie elementen, waarvan er twee vrij zichtbaar zijn in debatten. In de eerste plaats onderhoud en beheer van bestaande systemen en waar nodig vervanging. Dat is een vraagstuk van capaciteit en geld. In de tweede plaats inhoudelijke aanpassingen in systemen. Zo lukt het niet om op korte termijn de BTW voor groente en fruit te verlagen vanwege afbakeningsvraagstukken (*Aanhangsel Handelingen II 2021/22*, nr. 2715, p. 2). Het derde onderwerp is het bruikbaar houden van historisch vastgelegde gegevens. Grondslagen voor belastingheffing en uitkeringen kunnen ver terug gaan in de historie. Daarbij komt dat juist dit soort regelingen vaak inhoudelijk wijzigt en veel uitzonderingen kent. Dat bemoeilijkt snelle aanpassingen of herstel-operaties zoals te zien is bij de toeslagen-affaire en de teruggave van vermogensheffing na de uitspraak van de Hoge Raad eind 2021.

Dan resteert de vraag: kan het doelmatiger c.q. goedkoper? Gegeven dat ongeveer 2/3 van de uitvoeringsorganisaties in dit onderzoek in 2021 meer dan 20% hogere lasten kent dan in 2016 lijkt dat een terechte vraag. Wij zouden de vraag evenwel anders willen formuleren: kan het *anders*? In de eerste plaats zeggen absolute getallen niet alles: er zijn de nodige voorbeelden van nieuwe taken te vinden die tot hogere lasten voor de individuele uitvoeringsorganisatie leiden. Tegelijkertijd laten door de markt bekostigde uitvoeringsorganisaties die de ruimte krijgen en nemen om in samenspel met de markt hun dienstenpakket te verbeteren zien dat ze wel degelijk goedkoper kunnen werken. Daarbij moet gezegd dat dit slechts voor een zeer beperkt aantal uitvoeringsorganisaties is weggelegd. (Blank & Van Heezik 2020) laten zien dat het Baumol-effect wel degelijk

relevant is, met andere woorden dat productiviteitsgroei, en daarmee impliciet kostenbesparing, in de publieke sector moeilijker is te realiseren. Ook dat is een aanwijzing dat 'goedkoper' produceren niet eenvoudig is. Anders organiseren van werk, bijvoorbeeld via coproductie, waarbij de burger taken van de uitvoeringsorganisatie overneemt is een model dat eveneens tegen grenzen aanloopt. De kosten voor de uitvoeringsorganisatie lopen dan wellicht wel wat terug, maar wat de gevolgen zijn voor de integrale maatschappelijke kosten is maar de vraag. De ervaringen bij de toeslagenaffaire, maar ook ontwikkelingen zoals de experimenten van de Manifestgroep om mensen op een andere manier te bereiken laten zien dat meer aandacht nodig is voor de gevolgen van bezuinigingsopdrachten voor uitvoeringsorganisaties voor andere plaatsen in de samenleving.

Tenslotte enkele opmerkingen over taakuitvoering en personeelsbeleid. Op diverse plaatsen bij uitvoeringsorganisaties ontstaan knelpunten in de personele bezetting. Daar liggen meerdere oorzaken aan ten grondslag, onder andere vergrijzing en beloningsstructuur. Zie de recente discussie rondom de gelijkschakeling van beloning van personeel in het basis- en voortgezet onderwijs. De vergrijzing zet op een andere manier druk: zijn er nog voldoende mensen beschikbaar en zo nee, moeten productieprocessen dan anders worden vormgegeven? Dat leidt vermoedelijk tot hogere vaste kostencomponenten in productieprocessen en in ieder geval transformatiekosten. Bij een aantal uitvoeringsorganisaties zijn aanwijzingen te vinden dat er een verschuiving plaatsvindt van lager opgeleid naar hoger opgeleid personeel (voorbeeld CBS, jaarverslag 2020, p. 52). In de jaarrapportage bedrijfsvoering Rijk 2021 zijn daarover geen harde cijfers opgenomen. Wel laat het overzicht met openstaande vacatures (p. 18) zien dat circa $\frac{3}{4}$ van de vacatures op ten minste HBO-niveau is. Opwaartse druk naar hoger opgeleiden veroorzaakt bij gelijkblijvende formatie hogere kosten voor de uitvoeringsorganisatie. Maar wat zijn de bredere effecten van een dergelijke beweging? Kan de arbeidsmarkt elders het wegvallen van VO of MBO-niveau functies opvangen of leidt dit tot verschuiving van lasten elders in het systeem, bijvoorbeeld door kosten voor uitkeringen of begeleiding naar ander werk. Het gaat er hier niet om personeelsbeleid ter discussie te stellen, maar wel om de vanuit het New Public Management gedachtengoed voortvloeiende ontwikkeling om overheidsorganisaties geïsoleerd te beoordelen op hun eigen prestaties van kanttekeningen te voorzien.

Het lijkt er op dat slagkracht van uitvoeringsorganisaties in brede zin veeleer door andere knelpunten onder druk staat dan puur vanwege financiële redenen. Dat neemt niet weg dat bureaucratische debatten over kostenstructuren, meerjarenramingen of begrotingsopbouw bestaan en invloed hebben op wat een uitvoeringsorganisatie aan haar afnemers kan leveren.

Literatuur

De jaarverslagen van de verschillende organisaties en moederministeries zijn niet afzonderlijk in de literatuurlijst opgenomen.

Algemene Rekenkamer. (1995). *Verslag van de Algemene Rekenkamer over 1994. Deel 3:*

Zelfstandige Bestuursorganen en ministeriële verantwoordelijkheid. Kamerstukken II 24130, nr. 3, 1994/95. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-24130-3.html>

Anthony, R. N., & Young, D. W. (2003). *Management control in nonprofit organizations* (7th ed.). Irwin/McGraw-Hill.

Bekker, R. (2020). Enige opmerkingen over uitvoeringsorganisaties. In Tijdelijke commissie uitvoeringsorganisaties, *Klem tussen balie en beleid. Bijlage: gevraagde en ontvangen position papers* (pp. 2-9). *Kamerstukken II 2020/21*, 35387, nr. 2, blg-970639. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-970639>

Bergmann, A. (2009). *Public sector financial management*. FT/Prentice Hall.

Blank, J. L. T., & van Heezik, A. A. S. (2020). *De effecten van Baumol, Verdoorn en Robinson in de publieke dienstverlening: Een verdiepende analyse van productiviteitstrends*. IPSE. <https://www.ipsestudies.nl/wp-content/uploads/2020/05/IPSE2003rap.pdf>

Blommaert, A. M. M., & Blommaert, J.M.J., m.m.v. Wytzes, H.C. (2016). *Bedrijfseconomische analyses*. (8e druk). Noordhoff.

Bruijn, H. de (2006). *Prestatiemeting in de publieke sector* (2e druk). Lemma.

Brunetto, Y., Farr-Wharton, B., Farr-Wharton, R., Shacklock, K., Azzopardi, J., Saccon, C., & Shriberg, A. (2020). Comparing the impact of management support on police officers' perceptions of discretionary power and engagement: Australia, USA and Malta. *The International Journal of Human Resource Management*, 31(6), 738-759. <https://doi.org/10.1080/09585192.2017.1375964>

Bussemaker, J. (2019). *De zorg als sociale kwestie* [Inaugural speech]. Leiden University. <https://openaccess.leidenuniv.nl/bitstream/handle/1887/75511/oratie-bussemaker.pdf?sequence=1>

Chwastiak, M. (2006). Rationality, performance measures and representations of reality: planning, programming and budgeting and the Vietnam war. *Critical Perspectives on Accounting*, 17(1), 29-55. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.cpa.2004.05.006>

- Circulaire 'Governance ten aanzien van zbo's'. (2015). *Kamerstukken II 2014/15*, 25268, nr. 113, blg-515255. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-515255>
- commissie-Sint. (1994). *Verantwoord verzelfstandigen*. Ministerie van Binnenlandse Zaken.
- commissie-Van Manen. (2020). *De aangekondigde ondergang* [Commissie onderzoek faillissementen ziekenhuizen]. *Kamerstukken II 2019/20*, 31016, nr. 282, blg-925756. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-925756>
- Creveld, M. van. (2002). *The sword and the olive: A critical history of the Israeli Defense Force*. Public Affairs.
- Dieën, E. van. (2016). Vereenvoudiging van de sturing op agentschappen. *TPC, 2016(5)*, 28-31.
- Directie Eigenaarsadvisering. (2019). *Sturingsmodel JenV*. Ministerie van Justitie en Veiligheid.
- Furubotn, E. G., & Pejovich, S. (1972). Property Rights and Economic Theory: A Survey of Recent Literature. *Journal of economic literature, 10(4)*, 1137-1162. <https://www.jstor.org/stable/2721541>
- Gabriel, R. A., & Savage, P. L. (1978). *Crisis in command: Mismanagement in the army*. Hill and Wang.
- Hart, S. A. (2007). *Colossal cracks: Montgomery's 21st Army Group in North West Europe*. Stackpole.
- Hartmann, F. G. H., Vaassen, E., Bollen, L., Meuwissen, R., & Vluggen, M. (2020). *Basisboek informatie & control* (3e druk). Noordhoff.
- Helden, G.J. van. (1997). Verzelfstandiging bezien vanuit de transactiekostentheorie. In N. P. Mol & H. A. A. Verbon, *Neo-institutionele economie en openbaar bestuur: Perspectieven op de verzelfstandiging van overheidsdiensten*. (2e druk, pp. 37-60). Vuga.
- Helden, G.J. van, & Hodges, R. (2015). *Public sector accounting & budgeting for non specialists*. Palgrave-MacMillan.
- Heroverwegingswerkgroep beheersregels. (1991). *Verder bouwen aan beheer*. SDU uitgeverij.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration, 69(1)*, 3-19. <https://doi.org/https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>
- Horowitz, D. (1970). Flexible responsiveness and military strategy: The case of the Israeli army. *Policy Sciences, 1(1)*, 191-205. <https://doi.org/10.1007/BF00145205>
- Kolk, B. van der. (2021). *De meetmaatschappij: Waarom we alles meten en wat dat met ons doet* (2e druk). Business contact.
- Koopmans, C., Vlaanderen, M., Rougour, W., Verheuveel, N., Folmer, T., Grootelaar, H., Duijneveldt, I. van, m.m.v. Berg, P. van den, Hers, J., & Kruijff, J. de. (2021). *Continuïteit in de bekostiging*

- van politie, openbaar ministerie en rechtspraak. *Kamerstukken I* 35300 VI, nr. BK, blg-979721, 2020/21. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-979721.pdf>
- Kruijf, J. de, Zwaan, P., & Thiel, S. van. (2014). *Keuri(n)g georganiseerd? Een onderzoek naar de positionering van de vier Keuringsinstellingen voor plantaardig materiaal in het publieke domein*. Radboud Universiteit.
- Kruijf, J.A.M. de. (2016). De vraag bepaalt het budget? *TPC: Tijdschrift voor public governance, audit & control*, 14(3), 16-20.
- Kruijf, J.A.M. de. (2018). Balanceren rond het evenwicht. Financiering van verzelfstandigde organisaties nader bekeken. *TPC. Tijdschrift voor public governance, audit & control* 16(2), 10-13.
- Kuiper, R. (2014). *De terugkeer van het algemeen belang*. VanGennep.
- Künneke, R. W. (1997). Verzelfstandiging bezien vanuit de property rights theorie. In N. P. Mol & H. A. A. Verbon, *Neo-institutionele economie en openbaar bestuur* (pp. 17-36). Vuga.
- Lohtia, R., Brooks, C. M., & Krapfel, R. E. (1994). What constitutes a transaction-specific asset?: An examination of the dimensions and types. *Journal of Business Research*, 30(3), 261-270. [https://doi.org/https://doi.org/10.1016/0148-2963\(94\)90056-6](https://doi.org/https://doi.org/10.1016/0148-2963(94)90056-6)
- Ministerie van Financiën. (1998). *Verder met resultaat: het agentschapsmodel 1991-1997*. Ministerie van Financiën.
- Ministerie van Financiën. (2021). *IBO Agentschappen: Samen werken aan publieke waarde*. *Kamerstukken II* 2020/21, 25268, nr. 199, blg-984221. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-984221>
- Mintzberg, H. (1979). *The structure of organizations*. Prentice Hall.
- Mol, N. P. (2006). *Operationele budgettering in de publieke sector*. SDU uitgevers.
- Mol, N. P., & Kruijf, J.A.M. de. (2002). *Resultaatgerichte bekostigingsstructuren bij de overheid*. Universiteit Twente.
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming government*. Adison Wesley.
- Peters, J., Brouwer, J. J., Janssen, H., & Weggeman, M. (2021). *Rijnlands organiseren*. Boom.
- Putters, K. (2021). Nieuwe bestuurscultuur begint bij herijking van het sociaal contract. *Bestuurskunde*, 30(4), 78-91. <https://doi.org/10.5553/Bk/092733872021030004011>
- PWC. (2022). *Rapport vijfde wettelijke evaluatie RDW*. *Kamerstukken II* 2021/22, 25268, nr. 205, blg-1031300. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-1031300>

-
- Riedstra, S., & Dongen, J. van. (2021). *Wettelijke evaluatie Kadaster 2020*. ABDTOPconsult. *Kamerstukken II 2020/21*, 25268, nr. 198, blg-974361. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-974361>
- Scheltema, M. (1974). *Zelfstandige Bestuursorganen*. H.D. Tjeenk Willink.
- Shon, J., Porumbescu, G. A., & Christensen, R. K. (2020). Can budget ambiguity crowd out intrinsic motivation? Longitudinal evidence from federal executive departments. *Public Administration*, 98(1), 194-209. <https://doi.org/https://doi.org/10.1111/padm.12618>
- Simon, H. A. (1997). *Administrative behaviour: A study of decision-making processes in administrative organizations* (4th Ed.). The Free Press.
- Starreveld, R. W., Mare, H.B. de, & Joëls, E. J. (1994). *Bestuurlijke informatieverzorging. Deel 2. Typologie van de toepassingen*. Samsom.
- Thiel, S. van. (2021). Blame avoidance, scapegoats and spin: Why Dutch politicians won't evaluate ZBO-outcomes. *Public Policy and Administration*, Advance online publication. <https://doi.org/10.1177/09520767211022490>
- Visser, M. (2016). Organizational learning capability and battlefield performance: The British Army in World War II. *International Journal of Organizational Analysis*, 24(4), 573-590. <https://doi.org/10.1108/IJOA-09-2014-0802>
- Wildavsky, A., & Caiden, N. (2001). *The new politics of the budgetary process* (4th ed.). Longman.
- Wildavsky, A. B. (2001). *Budgeting and governing* (edited by B. Swedlow & introduction by J. White). Transaction Publishers.
- Zuurbier, J. J., & Hartmann, F. G. H. (2010). *Integraal besturen in de zorg: Besturingsfilosofie en management control in zorginstellingen*. Elsevier Gezondheidszorg.



Bijlagen

Bijlage 1: Karakteristieken organisaties

| Naam | Type | Lekendienst | Regelgedreven / Maatwerk/Anders | Bedrijfsmatig | Vast budget | Taakopdracht | Beloning | Prestaties | Delegatie |
|---------------|------|-------------|------------------------------------|---------------|-------------|--------------|----------|------------|-----------|
| ACM | ZBO | | M | | √ | | | | H |
| CAK | ZBO | √ | R | | | √ | | | M |
| CBR | ZBO | √ | R | √ | | | p*q | output | H |
| CBS | ZBO | | A | | √ | | | | M |
| CIZ | ZBO | | M | | √ | | | | H |
| COA | ZBO | √ | M | | | √ | p*q | | L |
| Kadaster | ZBO | | R | √ | | | p*q | output | H |
| KvK | ZBO | | R | | √ | | | | M |
| RDW | ZBO | | R | √ | | | p*q | output | H |
| SBB-natuur | ZBO | | M | | √ | | | | M |
| SBB-productie | ZBO | | A | √ | | | p*q | output | H |
| SVB | ZBO | √ | R | | √ | | p*q | output | M |
| UWV-keuring | ZBO | √ | M | | √ | | | output | H |
| UWV-overig | ZBO | √ | R | | | √ | | | L |
| Archief | AG | | R | | √ | | | | L |
| CIBG | AG | | R | √ | | | p*q | output | M |
| CJIB | AG | √ | R | | √ | | | output | M |



| Naam | Type | Lekendienst | Regelgedreven / Maatwerk/Anders | Bedrijfsmatig | Vast budget | Taakopdracht | Beloning | Prestaties | Delegatie |
|------------------------|--------|-------------|------------------------------------|---------------|-------------|--------------|----------|------------|-----------|
| DJI | AG | √ | A | | √ | | p*q | | L |
| DUO | AG | √ | R | | √ | | p*q | output | M |
| ILT-vergunningen | AG | | M | | √ | | p*q | | M |
| ILT-handhaven | AG | | A | | √ | | | | H |
| IND | AG | √ | M | | √ | | p*q | output | L |
| Justis | AG | √ | R | √ | | | p*q | output | M |
| KNMI | AG | | A | | √ | | | | H |
| Logius | AG | | A | | √ | | | | L |
| NFI | AG | | A | √ | | | p*q | output | M |
| nVWA-keuren | AG | | R | | √ | | p*q | output | M |
| nVWA-handhaven | AG | | A | | √ | | | | H |
| RIVM | AG | | A | | √ | | | | H |
| RvIG | AG | | R | √ | | | p*q | output | M |
| RvO | AG | | R | | √ | | p*q | output | M |
| RWS | AG | | A | | √ | | | | M |
| Telecom | AG | | A | | √ | | | | M |
| Politie | RWT | √ | A | | | √ | | | L |
| Belastingdienst-overig | Dienst | | M | | √ | | | output | L |
| BD-Burger | Dienst | √ | R | | | √ | | output | L |
| IGJ | Dienst | | A | | √ | | | | H |
| IJV | Dienst | | A | | √ | | | | H |
| ISZW | Dienst | | A | | √ | | | | H |
| IvHO | Dienst | | A | | √ | | | | H |



| Naam | Type | Lekendienst | Regelgedreven / Maatwerk/Anders | Bedrijfsmatig | Vast budget | Taakopdracht | Beloning | Prestaties | Delegatie |
|------------------------|--------|-------------|------------------------------------|---------------|-------------|--------------|----------|------------|-----------|
| KMAR | Dienst | √ | A | | | √ | | | L |
| OM-licht | Dienst | | M | | √ | | | | M |
| OM-zwaar & alternatief | | | M | | √ | | | | M |

Bijlage 2: Onevenwichtigheden 3 Pijlermodel

Bij sommige uitvoeringsorganisaties staan twee taken genoemd. Dat duidt op wezenlijk verschillende taken die op zichzelf al tot sturingsvraagstukken leiden.

| | Type | Score | Motivate (scores 1 onevenwichtig, 7 evenwichtig) |
|---------------|--------|-------|---|
| ACM | ZBO | 6 | Vast budget, geen eisen, rijksbudget; personeel sturing als mogelijk knelpunt (ambtenaren) |
| CAK | ZBO | 4 | Te weinig bekend |
| CBR | ZBO | 7 | Geen taken met verschillende kostenstructuren, model passend |
| CBS | ZBO | 5 | Deels input, deels verdienmodel (EU) |
| CIZ | ZBO | 4 | Te weinig bekend |
| COA | ZBO | 1 | P*Q terwijl drijver capaciteit is + vermenging met programmakosten in budget |
| Huurcommissie | ZBO/AG | 6 | Vooraf input, rijksbudget leidend |
| Kadaster | ZBO | 7 | Geen taken met verschillende kostenstructuren, model passend, rijks opdrachten te marginaal om effect te hebben |
| KvK | ZBO | 3 | Gemengde bekostiging P*q + input, sturing bezuinigingsopdracht |
| RDW | ZBO | 7 | Geen taken met verschillende kostenstructuren, model passend, rijks opdrachten te marginaal om effect te hebben |
| SBB-natuur | ZBO | 2 | Input, feitelijk programmabudget |
| SBB-productie | ZBO | 7 | Puur zakelijk, veel vrijheid. Maar combinatie in organisatie is probleem. |
| SVB | ZBO | 2 | P*q past niet bij IT gedreven organisatie, nauwelijks vrijheid investeren en reserves |
| UWV-keuring | ZBO | 3 | Hier meer gemengd dan SVB, problemen verder gelijk |
| UWV-overig | ZBO | 3 | Hier meer gemengd dan SVB, problemen verder gelijk |
| Archief | AG | 5 | Lijkt input gedreven, past bij takenpakket |



| | Type | Score | Motivate (scores 1 onevenwichtig, 7 evenwichtig) |
|------------------------|--------|-------|---|
| CIBG | AG | 4 | Businesslike, agentschapsstatus minder vrijheid dan vergelijkbaar ZBO. Knelpunt met vermogensafdrachten gezien belangrijk aandeel marktbevestiging |
| CJIB | AG | 3 | Sturen op output, begroting meer input, vrij IT gedreven, vaste kosten |
| DJI | AG | 2 | P*Q past niet bij drijver capaciteit. Kostenstructuur wel logisch. Lage delegatie door politieke gevoeligheid ondanks AG-status |
| DUO | AG | 3 | P**q past niet bij IT-structuur, delegatie op AG-niveau lijkt geen bijzonder probleem |
| ILT-vergunningen | AG | 3 | P*q voor niet standaard diensten? |
| ILT-handhaven | AG | 4 | Weinig beeld, beweging weg van AG zegt genoeg |
| IND | AG | 3 | P*Q past niet bij complexiteit, politiek weinig ruimte |
| Justis | AG | 3 | Businesslike, beperkingen op AG-sturing. Vermogensafdracht niet passend bij bevestiging (markt betaalt) |
| KNMI | AG | 5 | Gemengd takenpakket met deels subsidies |
| Logius | AG | 4 | Geen koppeling prestaties en bevestiging op uurtarieven en feitelijk interne dienstverlening binnen de overheid als geheel. |
| NFI | AG | 6 | Businesslike, maar agentschap en feitelijk interne dienstverlening binnen de overheid als geheel waardoor er geen externe marktinvloeden zijn. |
| nVWA-keuren | AG | 6 | Businesslike, lagere vrijheid dan vergelijkbare ZBO's (keuringsdiensten) |
| nVWA-handhaven | AG | 4 | Lijkt input gedreven |
| RIVM | AG | 4 | Taakbudget georiënteerd, potentiële spanning bevestiging en onafhankelijkheid in combinatie met gemengde werkportefeuille onderzoek en vaccinatieprogramma. |
| RvIG | AG | 5 | Mengvormen van bevestiging, |
| RvO | AG | 2 | P**q past niet bij IT-structuur, delegatie op AG-niveau lijkt geen bijzonder probleem + veelheid takenpakket |
| RWS | AG | 3 | Taakorganisatie, complicatie onderhoudsbudgetten programma's |
| Telecom | AG | 5 | AG, wel wat gemengd |
| Politie | RWT | 3 | Detailsturing, delegatie. Input op zichzelf correct, maar grote politieke aandacht |
| Belastingdienst-overig | Dienst | 2 | Output en politieke gevoeligheid veel interventies |
| BD-Burger | Dienst | 2 | Output en politieke gevoeligheid veel interventies |



| | Type | Score | Motivate (scores 1 onevenwichtig, 7 evenwichtig) |
|-----------------------------------|--------|-------|--|
| IGJ | Dienst | 6 | Input, dienstmodel, geen knelpunten |
| IJV | Dienst | 6 | Input, dienstmodel, geen knelpunten |
| ISZW | Dienst | 5 | Input, maar met kanttekening op operationele handhaving dat een andere taak is. |
| IvHO | Dienst | 6 | Input, dienstmodel, geen knelpunten |
| KMAR | Dienst | 6 | Past bij ambtelijke dienst, minder politieke aandacht dan politie. |
| OM-licht | Dienst | 3 | P*q past niet, gegeven capaciteit als sleutel, veranderingsproces vanaf 2020 in gang gezet. |
| OM-zwaar & alternatief | Dienst | 2 | P*q past niet, gegeven capaciteit als sleutel. Extra complicatie veranderingen kostenstructuur. Veranderingsproces vanaf 2020 in gang gezet. |

Bijlage 3: Onevenwichtigheden Slagkracht

| | Type | Score | Motivate (scores 1 laag, 7 hoog) |
|---------------|------|-------|---|
| ACM | ZBO | 5 | Toezichthouder zbo, vrij autonoom |
| CAK | ZBO | 5 | Enkelvoudig opdrachtgever Redelijk afgebakend takenpakket |
| CBR | ZBO | 5 | Businesslike, sterk afhankelijk van gespecialiseerd personeel |
| CBS | ZBO | 4 | Herstellen van reorganisatie, IT anders kwetsbaar dan elders |
| CIZ | ZBO | | Te weinig info voor uitspraak, wel risico menselijke maat. |
| COA | ZBO | 1 | Capaciteit productiemiddelen, ketenafhankelijkheid, geen zichtbare meerjarenramingen. |
| Kadaster | ZBO | 7 | Autonoom, stabiele taak |
| KvK | ZBO | 3 | Reorganisatie + meervoudig opdrachtgeverschap |
| RDW | ZBO | 7 | Autonoom, stabiele taak |
| SBB-natuur | ZBO | 5 | Projectgedreven afhankelijk van meervoudig provinciaal opdrachtgeverschap, fundamenteel verschillende geldstromen |
| SBB-productie | ZBO | 5 | Businesslike, Meervoudig opdrachtgeverschap, fundamenteel verschillende geldstromen |
| SVB | ZBO | 3 | Meervoudig opdrachtgeverschap, IT kostenstructuur probleem + strak op reserves |
| UWV-keuring | ZBO | 2 | Kwetsbaar voor personeel |
| UWV-overig | ZBO | 3 | Eenvoudige nieuwe taken lukt wel, uitkeren en begeleiden naar werk zijn ook wezenlijk verschillende taakopdrachten. |
| Archief | AG | 4 | Gebudgetteerd, geen bijzondere opgaven, stabiel, geen noodzaak slagkracht |
| CIBG | AG | 4 | Gemengd bekostigingsmodel, deels markt. Geen aanwijzingen voor echte knelpunten |
| CJIB | AG | 4 | Een opdrachtgever, IT afhankelijkheid |
| DJI | AG | 2 | Capaciteit productiemiddelen, minder erg dan COA maar wel kernprobleem Kostenverschuiving naar p-kosten |



| | Type | Score | Motivate (scores 1 laag, 7 hoog) |
|------------------------|--------|-------|---|
| DUO | AG | 4 | IT-gedreven kwetsbaarheden (deels meerjarig neerwaartse trend;) + risico menselijke maat aflossen (niet zichtbaar in bedrijfsvoering) |
| ILT-vergunningen | AG | 4 | Beperkingen zitten in opdrachtgeversrol, lijkt te veranderen door dienststatus |
| ILT-handhaven | AG | 4 | Beperkingen zitten in opdrachtgeversrol, lijkt te veranderen door dienststatus |
| IND | AG | 2 | Keten, meerjarig, complexiteit en gevolgen voor kostenstructuur |
| Justis | AG | 6 | Businesslike, Geleidelijk verbreding takenpakket, schijnbaar zonder problemen. Autonomie lager dan bij ZBO (financieel resultaat niet terug naar betalende burger zoals bij RvVG) |
| KNMI | AG | 4 | Onderzoeksorganisatie, human capital als knelpunt. Regelmatig meerjarig dalende begrotingen |
| Logius | AG | 3 | IT, veel partijen, risico op pieken |
| NFI | AG | 4 | Onderzoeksorganisatie |
| nVWA-keuren | AG | 2 | Veel gemengde taken met verschillende bekostigingen (business en budget), deels ook human capital + meerdere opdrachtgevers |
| nVWA-handhaven | AG | 2 | Meerdere opdrachtgevers |
| RIVM | AG | 5 | Laten zien dat ze kunnen opschalen |
| RvIG | AG | 5 | Businesslike, maar doorwerking van effecten paspoortlevensduur verstoren taken + meervoudig opdrachtgeverschap. |
| RvO | AG | 3 | Laten zien dat ze kunnen opschalen, complex in bekostiging + IT bias met gevolgen voor kostenstructuur |
| RWS | AG | 3 | Vooral ketenvraagstuk en doorlooptijden |
| Telecom | AG | 4 | Gemengde bekostiging, private en publieke opdrachtgever + gemengd takenpakket (vergunningen + toezicht) |
| Politie | RWT | 2 | Kostenstructuur, limiet op capaciteit, politieke sturing |
| Belastingdienst-overig | Dienst | 3 | IT kwetsbaarheden, minder menselijke maat vraagstukken dan bij BD-burger + toezichtsmiddelen douane in termen van investeringen beperken mogelijk opschalen. Meerjarenraming neerwaarts |
| BD-Burger | Dienst | 1 | IT, regeling complexiteit, uitkeren vs ontvangen, menselijke maat; Meerjarenraming neerwaarts |
| IGJ | Dienst | 4 | Reguliere gebudgetteerde toezichthouder |
| IJV | Dienst | 4 | Reguliere gebudgetteerde toezichthouder |
| ISZW | Dienst | 4 | Reguliere gebudgetteerde toezichthouder, kwetsbaarheid vergelijkbaar met ILT |



| | Type | Score | Motivate (scores 1 laag, 7 hoog) |
|-----------------------------------|--------|-------|---|
| IvHO | Dienst | 4 | Reguliere gebudgetteerde toezichhouder |
| KMAR | Dienst | 2 | Kostenstructuur, limiet op capaciteit, defensie als geheel met jarenlange bezuinigingen Meerjarenraming KMAR zelf stabiel. Taakpakket complex (peacekeeping) |
| OM-licht | Dienst | 3 | Kostenstructuur, meerjarig analoog politie, geen politieke sturing, wel human capital punt |
| OM-zwaar & alternatief | Dienst | 3 | Kostenstructuur, meerjarig analoog politie, geen politieke sturing, wel human capital punt |

Bijlage 4: Financiële dimensie slagkracht in de praktijk: Lastenontwikkeling.

Rangschikking naar Doelgroep en vervolgens naar Lasten 2021R

| | Type | Doelgroep | Meervoudig Opdrachtgever N= nee P = overwegend publiek M= overwegend markt | Stabiliteit taak en regelgeving laag, midden, hoog | Lasten 2021R (2016=100) | Index P-kosten 2021 | Index ICT+SSC/Mat kst 2021 | IT/ SSC-afhankelijk tov mat kosten (2021) | Opmerking |
|-------------|--------|-----------|---|---|----------------------------|---------------------|----------------------------|---|---|
| CAK | ZBO | L(eek) | N | H | ? | ? | ? | ? | Geen fin. Info beschikbaar |
| COA | ZBO | L | N | L | 76 | 78 | ? | ? | 2016 begint met doorwerking Syrië crisis, maar ook tov 2017 daling lasten |
| BD-Burger | Dienst | L | N | L | 96 | 110 | 58 | 60-70% | Kostenstructuur en ict allemaal recent |
| SVB | ZBO | L | P | H | 119 | 121 | 156 | 40-50% | |
| DJI | AG | L | N | H | 120 | 139 | 133 | <10% | |
| Politie | RWT | L | N | M | 120 | 120 | 164 | 20-30% | |
| UWV-keuring | ZBO | L | N | H | 123 | 126 | 117 | | |
| UWV-overig | ZBO | L | N | L | 123 | 126 | 117 | | |
| CJIB | AG | L | N | H | 124 | 139 | 125 | 40-50% | |
| IND | AG | L | P | L | 125 | 145 | 99 | 30-40% | |



| | Type | Doelgroep | Meervoudig Opdrachtgever N= nee P = overwegend publiek M= overwegend markt | Stabiliteit taak en regelgeving laag, midden, hoog | Lasten 2021R (2016=100) | Index P-kosten 2021 | Index ICT+SSC/Mat kst 2021 | IT/ SSC-afhankelijk tov mat kosten (2021) | Opmerking |
|---------------|--------|----------------|---|---|----------------------------|---------------------|----------------------------|---|--------------------------------|
| CBR | ZBO | L | M | H | 131 | 129 | ? | ? | |
| DHC | ZBO/AG | L | P | H | 136 | 248 | 42 | 20-30% | |
| KMAR | Dienst | L | N | H | 143 | 155 | 0 | <10% | Wijzingen vooral 2019 en later |
| Justis | AG | L | M | H | 169 | 159 | 103 | 50-60% | |
| DUO | AG | L&P | N | M | 121 | 106 | 146 | 40-50% | |
| IGJ | Dienst | P(rofessional) | N | H | | | | | |
| IJV | Dienst | P | N | H | | | | | |
| ISZW | Dienst | P | N | H | | | | | |
| IvHO | Dienst | P | N | H | | | | | |
| RvIG | AG | P | M | H | 94 | 188 | 97 | <10% | |
| NFI | AG | P | P | H | 96 | 126 | 63 | <10% | |
| Archief | AG | P | N | H | 99 | 106 | 446 | 20-30% | |
| CBS | ZBO | P | P | H | 107 | 113 | ? | ? | |
| SBB-natuur | ZBO | P | P | M | 107 | 139 | | <10% | Gegevens t/m 2020 |
| SBB-productie | ZBO | P | M | H | 107 | 139 | | <10% | Gegevens t/m 2020 |
| ACM | ZBO | P | N | H | 110 | 116 | 102 | 30-40% | |



| | Type | Doelgroep | Meervoudig Opdrachtgever N= nee P = overwegend publiek M= overwegend markt | Stabiliteit taak en regelgeving laag, midden, hoog | Lasten 2021R (2016=100) | Index P-kosten 2021 | Index ICT+SSC/Mat kst 2021 | IT/ SSC-afhankelijk tov mat kosten (2021) | Opmerking |
|------------------------|--------|-----------|---|---|----------------------------|---------------------|----------------------------|---|---|
| RDW | ZBO | P | M | H | 117 | 118 | ? | ? | Te weinig consistente gegevens ict |
| ILT-handhaven | AG | P | P | H | 121 | 127 | 98 | 40-50% | |
| ILT-vergunningen | AG | P | P | M | 121 | 127 | 98 | 40-50% | |
| Kadaster | ZBO | P | M | H | 122 | 130 | 139 | 20-30% | IT is minimale inschatting excl inhuur en uitbesteed werk |
| OM-licht | Dienst | P | N | H | 122 | 132 | 105 | 50-60% | |
| OM-zwaar & alternatief | Dienst | P | N | M | 122 | 132 | 105 | 50-60% | |
| KvK | ZBO | P | P | M | 127 | 122 | ? | ? | Te weinig consistente gegevens ict |
| RWS | AG | P | N | L | 129 | 131 | 128 | 30-40% | |
| KNMI | AG | P | P | H | 130 | 132 | 221 | 10-20% | |
| nVWA-handhaven | AG | P | P | M | 135 | 128 | 129 | 30-40% | |
| nVWA-keuren | AG | P | M | M | 135 | 128 | 129 | 30-40% | |
| Logius | AG | P | P | H | 142 | 139 | 144 | <10% | |
| Telecom | AG | P | P | H | 149 | 152 | 193 | 60-70% | |



| | Type | Doelgroep | Meervoudig Opdrachtgever N= nee P = overwegend publiek M= overwegend markt | Stabiliteit taak en regelgeving laag, midden, hoog | Lasten 2021R (2016=100) | Index P-kosten 2021 | Index ICT+SSC/Mat kst 2021 | IT/ SSC-afhankelijk tov mat kosten (2021) | Opmerking |
|------------------------|--------|-----------|---|---|----------------------------|---------------------|----------------------------|---|---|
| RIVM | AG | P | P | M | 179 | 185 | 171 | 10-20% | Corona-effecten, 2018/19 kostenstructuur |
| RvO | AG | P | P | L | 184 | 176 | 187 | 40-50% | Corona-effecten en taakuitbreidingen |
| CIBG | AG | P | M | H | 189 | 181 | 200 | 20-30% | |
| CIZ | ZBO | P&L | N | H | ? | ? | ? | 60-70% | Weinig fin info beschikbaar |
| Belastingdienst-overig | Dienst | P&L | N | L | 96 | 110 | 58 | 60-70% | Kostenstructuur en ict allemaal recent aan het schuiven |

Bijlage 5: Financiële dimensie slagkracht in de praktijk: Afwijkingen

Rangschikking op doelgroep en 5% Afwijking MJR

| | | | Aantal jaren >10% afwijkingen tov ijkpunt 2016 rekeningbasis; (daling, max -5; stijging, max +5) | | | | | | |
|-------------|--------|-----------|--|----------|-----------------|----------------------|---------------------------|---|--|
| | Type | Doelgroep | Tot Lasten | P-kosten | Kostenstructuur | Groei ICT/SSC kosten | Acid test Score max -6/ 6 | Overfin (pos=>10% meer EV+LWV tov Vast actief | 5% Afwijking MJR (lasten totaal) tm 2022 |
| SVB | ZBO | L(eek) | 3 | 2 | 0 | 5 | -6 | -6 | ? |
| UWV-keuring | ZBO | L | 2 | 2 | 0 | 1 | 3 -3 | 2 -3 | ? |
| UWV-overig | ZBO | L | 2 | 2 | 0 | 1 | 3 -3 | 2 -3 | ? |
| COA | ZBO | L | -5 | -5 | -1 | ? | -6 | -6 | ? |
| CAK | ZBO | L | ? | ? | ? | ? | ? | ? | ? |
| KMAR | Dienst | L | 4 | 4 | 2 | 2 | nvt | nvt | 0 |
| CJIB | AG | L | 2 | 3 | 3 | 2 -1 | 1 -1 | 6 | 0 |
| Justis | AG | L | 5 | 4 | -1 | 1 -3 | 3 -2 | -4 2* Neg EV | 0 |
| Politie | RWT | L | 3 | 3 | 0 | 5 | -6 | -6 | -2 |
| DHC | ZBO/AG | L | 1 -1 | 4 | 4 | -5 | 1 -5 | 5 1* Neg EV | -2 |
| DJI | AG | L | 2 | 4 | 5 | 4 | -6 | 3 -1 2* Neg EV | -4 |



| | | | Aantal jaren >10% afwijkingen tov ijkpunt 2016 rekeningbasis; (daling, max -5; stijging, max +5) | | | | | | |
|------------------|--------|----------------|--|----------|------------------|----------------------|---------------------------|---|--|
| | Type | Doelgroep | Tot Lasten | P-kosten | Kosten-structuur | Groei ICT/SSC kosten | Acid test Score max -6/ 6 | Overfin (pos=>10% meer EV+LWV tov Vast actief | 5% Afwijking MJR (lasten totaal) tm 2022 |
| IND | AG | L | 2 -2 | 3 | 2 | -4 | 1 -4 | 1 -3* Neg EV | -7 |
| BD-Burger | Dienst | L | 0 | 1 | 3 | -3 | nvt | nvt | -7 |
| DUO | AG | L&P | 1 | 0 | -1 | 4 | -6 | -6 | 1 -2 |
| CBR | ZBO | L | 5 | 5 | 0 | ? | -6 | -6 | ? |
| IGJ | Dienst | P(rofessional) | | | | | | | |
| IJV | Dienst | P | | | | | | | |
| ISZW | Dienst | P | | | | | | | |
| IvHO | Dienst | P | | | | | | | |
| KvK | ZBO | P | 4 | 4 | 2 | ? | 6 | 6 | ? |
| ACM | ZBO | P | 2 | 3 | 1 | -3 | x | x | ? |
| RDW | ZBO | P | 1 | 2 | 0 | ? | -5 | 4 | ? |
| SBB-natuur | ZBO | P | 1 | 4 | 4 | ? | 5 | 5 | ? |
| SBB-productie | ZBO | P | 1 | 4 | 4 | ? | 5 | 5 | ? |
| CBS | ZBO | P | 0 | 2 | 0 | ? | -6 | -3 3* neg EV | ? |
| Telecom | AG | P | 5 | 4 | 0 | 5 | 1 -5 | 1 4* Neg EV | 0 |



| | | | Aantal jaren >10% afwijkingen tov ijkpunt 2016 rekeningbasis; (daling, max -5; stijging, max +5) | | | | | | |
|------------------------|--------|-----------|--|----------|-----------------|----------------------|---------------------------|--|--|
| | Type | Doelgroep | Tot Lasten | P-kosten | Kostenstructuur | Groei ICT/SSC kosten | Acid test Score max -6/ 6 | Overfin (pos=>10% meer EV+LWV tov Vast actief) | 5% Afwijking MJR (lasten totaal) tm 2022 |
| NFI | AG | P | -3 | 4 | 5 | -3 | -6 | 1 -4 1* Neg EV | 0 |
| KNMI | AG | P | 4 | 2 | 0 | 5 | -6 | -5 1* Neg EV | 1 -5 |
| Logius | AG | P | 3 | 2 | -2 | 3 -2 | -6 | 5 -1 | 1 -4 |
| RIVM | AG | P | 2 | 4 | 2 | 4 | -6 | 4 -1 1* Neg EV | 1 -2 |
| OM-licht | Dienst | P | 3 | 4 | 1 | -3 | nvt | nvt | -1 |
| OM-zwaar & alternatief | Dienst | P | 3 | 4 | 1 | -3 | nvt | nvt | -1 |
| CIBG | AG | P | 5 | 5 | -4 | 5 | -5 | 3 -2 | 2 -1 |
| nVWA-keuren | AG | P | 4 | 4 | 0 | 3 | -6 | 2 -1 1* Neg EV | -2 |
| nVWA-handhaven | AG | P | 4 | 4 | 0 | 3 | -6 | 2 -1 1* Neg EV | -2 |



| | | | Aantal jaren >10% afwijkingen tov ijkpunt 2016 rekeningbasis; (daling, max -5; stijging, max +5) | | | | | | |
|------------------------|--------|-----------|--|----------|-----------------|----------------------|---------------------------|--|--|
| | Type | Doelgroep | Tot Lasten | P-kosten | Kostenstructuur | Groei ICT/SSC kosten | Acid test Score max -6/ 6 | Overfin (pos=>10% meer EV+LWV tov Vast actief) | 5% Afwijking MJR (lasten totaal) tm 2022 |
| ILT-vergunningen | AG | P | 2 | 2 | 0 | 4 | 2 -2 | 4 -1 1* Neg EV | -2 |
| ILT-handhaven | AG | P | 2 | 2 | 0 | 4 | 2 -2 | 4 -1 1* Neg EV | -2 |
| RvIG | AG | P | -2 | 4 | 4 | 1 -2 | 1 -4 | 3 -3 | 3 -4 |
| RWS | AG | P | 3 | 3 | 0 | 3 | 1 | 6 | -5 |
| Archief | AG | P | -2 | -1 | 0 | 5 | 1 -3 | 3 -3 | -5 |
| RvO | AG | P | 4 | 4 | 0 | 5 | 1 -3 | 4 -1 | -7 |
| CIZ | ZBO | P&L | ? | ? | ? | ? | ? | ? | ? |
| Belastingdienst-overig | Dienst | P&L | 0 | 1 | 3 | -3 | nvt | nvt | -7 |
| Kadaster | ZBO | P | 5 | 5 | 0 | 5 | 5 | 6 | ? |

Bijlage 6: Onevenwichtigheden 3 pijlermodel vanuit modelmatige analyse

| | | Bekostiging/beloning | | Prestaties | | Delegatie | | |
|---------------|------------------|---|---|---|--|--|--|--|
| | | p*q | anders | output | anders | Hoog | Midden | Laag |
| Bedrijfsmatig | problematisch | SBB-productie CIBG Justis | | SBB-productie CIBG Justis | | SBB-productie | CIBG Justis | |
| | geen belemmering | Kadaster RDW CBR RiVG NFI | | Kadaster RDW CBR RiVG NFI | | Kadaster RDW CBR | RiVG NFI | |
| Gebudgetteerd | problematisch | SVB RvO, DUO, DJI, IND, nVWA-keuren, Logius ILT-vergunningen | CJIB, UWV-keuring, OM-licht, OM-Zwaar & Alternatief, KvK, RWS ILT-handhaven, nVWA-handhaven CIZ, BD-Douane BD-Ondernemingen, SBB-Natuur | SVB, RvO, DUO, CJIB, IND, UWV-keuring, OM-licht, nVWA-keuren, CIZ, BD-Ondernemingen, | DJI, OM-Zwaar & Alternatief, KvK, RWS Logius ILT-vergunningen ILT-handhaven, nVWA-handhaven, BD-Douane SBB-Natuur | UWV-keuring, ILT-handhaven, nVWA-handhaven CIZ, SBB-Natuur | SVB, RvO, DUO, CJIB, nVWA-keuren, OM-licht, OM-Zwaar & Alternatief, KvK Logius ILT-vergunningen, | DJI, IND, RWS BD-Douane BD-Ondernemingen, |
| | geen belemmering | | ACM, KNMI, RIVM, Inspecties, Archief, Huurcommissie, Telecom, KvK, CBS, | | ACM, KNMI, RIVM, Inspecties, Archief, Huurcommissie, Telecom, KvK, CBS, | ACM, KNMI, RIVM Inspecties, Huurcommissie | Archief, Telecom | KvK, CBS |
| Taakopdracht | problematisch | COA | UWV, CAK, BD-burger KMAR, Politie | UWV, CAK, BD-burger | KMAR, Politie, COA | | CAK KMAR, | UWV, BD-Burger, Politie, COA |

Risico niet financieel gedreven IT-dominantie productie