

Over laten

Decentralisatie arbeidsvoorwaarden

**Eindrapportage 2003**



# Samenvatting

Het kabinet heeft in 1998 een toetsingskader voor doordecentralisatie binnen de kabinetssectoren vastgesteld. De randvoorwaarden die hierin gesteld worden aan decentralisatie voegen feitelijk verantwoordelijkheid voor de bedrijfsvoering of het voorzieningenniveau toe aan de verantwoordelijkheid voor de arbeidsvoorwaarden. De werkgroep benadert daarom de arbeidsvoorwaarden in haar analyse als onderdeel van de bedrijfsvoering en vraagt zich af of de zeggenschap over de bedrijfsvoering verantwoord kan worden gelaten aan decentrale partijen. De oorspronkelijke probleemstelling van dit IBO is daarmee in een breder perspectief geplaatst. De vraag was: Onder welke randvoorwaarden kunnen publieke organisaties geprikkeld worden om resultaatgericht en efficiënt om te gaan met een gedecentraliseerd arbeidsvoorwaardenoverleg en de daarbij passende budgettaire verantwoordelijkheid zonder dat de arbeidsvoorwaarden ten koste gaan van volume of kwaliteit van de dienstverlening? De werkgroep heeft onderzocht of en hoe de verantwoordelijkheid voor de bedrijfsvoering – waaronder de verantwoordelijkheid voor de arbeidsvoorwaarden – decentraal kan worden georganiseerd.

Een algemene conclusie van de werkgroep is dat decentralisatie van arbeidsvoorwaarden binnen de kabinetssectoren moet worden gevoegd bij het algemene vraagstuk van sturing op een doelmatige en verantwoorde voortbrenging van voorzieningen. De balans tussen de ministeriële verantwoordelijkheid voor enerzijds een doelmatige bedrijfsvoering en anderzijds de totale uitgave aan en kwaliteit van de collectieve voorzieningen moet daarbij expliciet aan de orde zijn.

In alle gevallen waar decentralisatie van arbeidsvoorwaarden aan de orde is, dient het onderstaande toetsingskader te worden toegepast opdat volledig inzicht worden verschaft over de verantwoordelijkheidsverdeling in de sector en de wijze waarop deze is bestemd via de bekostiging en overige sturingselementen. Het kader grijpt aan bij een grondig inzicht in de centrale doelstelling, de samenstelling van de voorziening en de gebruikers van de voorziening. Voordat het kader effectief kan worden toegepast, is het daarom nodig om de betreffende sector in algemene zin goed in kaart te brengen. De volgende vragen dienen te worden beantwoord:

- Welke belangen heeft de centrale overheid in de sector?
- Operationaliseer de overheidsinterventie in termen van voorzieningen
- Analyseer welke eigenschappen de voorziening heeft in termen van producten en kwaliteiten.
- Identificeer de gebruikers van de voorziening en stel vast hoe deze hun voorkeuren kenbaar maken aan de producenten.

Nadat er voldoende inzicht is in de sector kan worden onderzocht hoe de aansturing van de sector kan worden vormgegeven. Naarmate afrekening op basis van prestaties beter mogelijk is, kan de decentrale verantwoordelijkheid voor het voorzieningenniveau meer vorm krijgen en neemt de mogelijkheid van decentraal arbeidsvoorwaardenoverleg toe. Per geval zal echter moeten worden gezien welke samenhang van instrumenten ingezet zouden moeten worden wanneer meer bevoegdheden worden gedelegeerd.

### **1. Productie collectieve voorziening kan worden overgelaten aan de marktsector.**

**Ja:**

- productie in marktsector
- arbeidsvoorwaarden decentraliseren
- rol overheid: bewaken optimale marktwerking

**Nee:**

- Voortbrenging binnen collectieve sector

### **2. De centrale doelstellingen zijn in een bepaalde mate geoperationaliseerd in producten of diensten en/of kostprijs**

**Nee:**

- Productie centraal

**Ja:**

- **Prestaties kunnen worden genormeerd**
  1. er kan wél een kostprijs bepaald worden
    - Outputfinanciering
      - Arbeidsvoorwaardenvorming kan decentraal
      - Rol overheid: afspraken over prijs, omvang en kwaliteit van voorziening
  2. er kan géén kostprijs bepaald worden
    - Taakbudget
      - Geen duidelijke voordelen decentralisatie arbeidsvoorwaarden
      - Rol overheid: budgetafpraak + toetsing op efficiency
- **Prestaties kunnen niet worden genormeerd**
  1. er kan wél een standaard proces worden geïdentificeerd
    - Procesbudget
      - Arbeidsvoorwaarden kan decentraal, mits de instellingen effectief afgerekend kunnen worden op geleverde prestaties.
      - Rol overheid: budgetafpraak + toetsing prestaties
  2. er kan géén standaard proces worden geïdentificeerd
    - Inputbudget.
      - Geen voordelen decentralisatie arbeidsvoorwaarden
      - Rol overheid, zowel toetsing op prestaties als efficiency

### **3. De centrale doelstellingen kunnen op andere wijze geoperationaliseerd worden in producten of diensten en/of kostprijs**

Wanneer blijkt dat de gewenste samenhang van check and balances niet mogelijk is bij de gekozen doelstellingen, dan kan men ook opnieuw de doelstellingen bezien. Wanneer de verantwoordelijkheid op het centrale niveau anders wordt gedefinieerd, kan opnieuw het bovenstaande kader worden nagelopen. Bij herziening van de doelstelling wordt echter wel de verantwoordelijkheid van de minister beperkt waarbij de implicaties voor de beleidsdoelstellingen goed in kaart moeten worden gebracht.

# Inhoud

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>7</b>
<b>2</b>	<b>Overlegstructuren arbeidsvoorwaarden overheid</b>	<b>9</b>
2.1	Van eenzijdig naar veelzijdig	9
2.2	Het buitenland	10
2.3	Ontwikkelingen in de markt	11
<b>3</b>	<b>Analysekader</b>	<b>13</b>
3.1	Bestuurskundig perspectief	13
3.2	Economisch perspectief	14
3.3	Analyse in stappen	15
<b>4</b>	<b>Toetsingskader</b>	<b>19</b>
4.1	De collectieve voorziening wordt in de markt voorgebracht	19
4.2	De collectieve voorziening wordt in de collectieve sector voorgebracht	20
4.2.1	Outputfinanciering	20
4.2.2	Taakbudget	22
4.2.3	Procesbudget	22
4.2.4	Inputbudget	23
<b>5</b>	<b>Slotoverweging</b>	<b>25</b>
	<b>Bijlage I: Taakopdracht</b>	
	<b>Bijlage II: Casus decentralisatie arbeidsvoorwaarden</b>	
	<b>Bijlage III: Definities</b>	
	<b>Bijlage IV: Werkgroepsamenstelling</b>	



# 1 Inleiding

Decentralisatie van arbeidsvoorwaarden plaatst twee dilemma's voor de centrale overheid op de voorgrond. Enerzijds is dat de (mede)verantwoordelijkheid voor een doelmatige bedrijfsvoering in de collectieve sector. Anderzijds heeft de overheid de verantwoordelijkheid voor de uitgaven aan en kwaliteit van de collectieve voorzieningen in zijn geheel. Terwijl de verantwoordelijkheid voor het geheel een strakke en centrale regie zou voorschrijven, vraagt een doelmatige bedrijfsvoering handelingsbevoegdheden en vrijheidsgraden in de uitvoering. Meer specifiek voor de arbeidsvoorwaarden is de rol van werkgever in combinatie met de rol van wetgever en hoeder van de economie. Een werkgever bekommert zich om de efficiënte beschikbaarheid van personeel ten behoeve van een bepaald productieproces terwijl de wetgever wordt geleid door het algemene belang geformuleerd in het politieke proces. Het toetsingskader zal een weg moeten wijzen in deze verschillende verantwoordelijkheden en rollen zonder dat de suggestie wordt gewekt dat daarmee de genoemde dilemma's ofwel de noodzaak voor een politieke afweging is weggenomen.

In de ontwikkeling van het arbeidsvoorwaardenoverleg binnen de overheid is het uitgangspunt aan het begin van de jaren negentig "normalisering en decentralisatie tenzij...". Dit uitgangspunt heeft geleid tot de eerste stappen van de ene grote ambtenaren-CAO naar het sectorale overleg. De randvoorwaarden die gesteld worden aan decentralisatie kunnen gezien worden als een invulling van de overwegende redenen (het 'tenzij') waarom overleg niet gedecentraliseerd zou kunnen worden. De huidige randvoorwaarden voegen feitelijk verantwoordelijkheid voor de bedrijfsvoering of het voorzieningenniveau toe aan de verantwoordelijkheid voor de arbeidsvoorwaarden. De werkgroep benadert daarom de arbeidsvoorwaardenvorming in haar analyse als een onderdeel van de bedrijfsvorming en vraagt zich of de zeggenschap over de bedrijfsvoering verantwoord kan worden overgelaten aan decentrale partijen. Wanneer de zeggenschap over de bedrijfsvoering kan worden gelaten aan decentrale partijen dan kan decentralisatie van het arbeidsvoorwaardenoverleg een logische vervolgstap zijn. De partiële benadering "decentralisatie tenzij..." is in ieder geval in de analyse niet gehanteerd.

De oorspronkelijke probleemstelling van dit IBO is dus in een breder perspectief geplaatst. De vraag was: Onder welke randvoorwaarden kunnen publieke organisaties geprikkeld worden om resultaatgericht en efficiënt om te gaan met een gedecentraliseerd arbeidsvoorwaardenoverleg en de daarbij passende budgettaire verantwoordelijkheid zonder dat de arbeidsvoorwaarden ten koste gaan van volume of kwaliteit van de dienstverlening? De werkgroep heeft onderzocht of en hoe de verantwoordelijkheid voor de bedrijfsvoering – waaronder de verantwoordelijkheid voor de arbeidsvoorwaarden – decentraal kan worden georganiseerd.

In 1998 is een toetsingskader voor zogenaamde doordecentralisatie binnen de kabinetssectoren voorlopig vastgesteld. Doordecentralisatie wil zeggen dat binnen de kabinetssectoren subsectoren worden onderscheiden waarbinnen de bevoegdheid van het kabinet ten aanzien van de arbeidsvoorwaardenregelingen wordt overgedragen aan een lager bestuurlijk niveau. De aanleiding voor het Interdepartementale

Beleidsonderzoek (IBO) naar dit kader, komt voort uit de ervaring met de toepassing van het toetsingskader. Dit bleek te globaal om werkelijk richting te geven, laat staan uitsluitel te geven, in de besluitvorming over verdere decentralisatie. Een definitief kader zal dus tenminste praktisch en toepasbaar moeten zijn binnen het domein van de kabinetssectoren.

De terminologie die is gehanteerd in het bestaande toetsingskader is algemeen en laat ruimte voor meerdere interpretaties. Termen als ministeriële verantwoordelijkheid, stelselverantwoordelijkheid maar ook marktwerking en outputfinanciering, worden door verschillende mensen verschillend verstaan. De eerste gelegenheid voor een beter kader is dan ook dat de gebruikte begrippen eenduidig worden gedefinieerd.

Een praktisch kader volgt verder uit een praktische analyse. Het hoofdbestanddeel van dit rapport bestaat daarom uit een casusbehandeling waarin op basis van een denkbeeldig decentraal arbeidsvoorwaardenoverleg wordt bezien welke instrumenten zouden moeten worden ingezet om de verantwoordelijkheden van het centrale niveau te waarborgen. De casussen zijn geselecteerd op hun potentiële bijdrage aan de discussie over de randvoorwaarden bij een decentraal overleg en zeggen dus nadrukkelijk niets over de wenselijkheid van de decentralisatie in de betreffende sector.

Als inleiding op de analyse wordt kort een aantal ontwikkelingen geschetst binnen de overheid, in de markt en internationaal. Het doel van deze beschrijving is om inzicht te krijgen in de ontwikkeling van de overlegstructuren binnen de overheid ten opzichte van de markt en ten opzichte van overheden in het buitenland. Vervolgens wordt een theoretisch analysekader gepresenteerd dat verder ingaat op de benadering van de werkgroep. Daarna zal een nieuw toetsingskader worden opgesteld.

## 2 Overlegstructuren arbeidsvoorwaarden overheid

### 2.1 Van eenzijdig naar veelzijdig

Een ambtenaar ontleent zijn rechtspositie aan een aanstelling en op basis van algemeen bindende regelgeving. Een werknemer in de markt ontleent zijn rechtspositie direct aan een arbeidsovereenkomst op basis van het Burgerlijk Wetboek, de CAO, en de Wet op de CAO. Dit onderscheid heeft zijn weerslag op het collectieve overleg binnen de overheid. Aan het begin van de twintigste eeuw wordt voor het eerst een formeel overleg georganiseerd waarin de overheidsvakbeweging gehoord wordt bij wijzigingen in de regelgeving i.c. de rechtspositie van ambtenaren. Ondanks dat de status van het overleg met de vakbonden in de loop van de eeuw wordt verzwakt, ontstaat er in 1989 bij de introductie van het overeenstemmingsvereiste pas een werkelijke onderhandelings situatie met de vakbeweging. Het overeenstemmingsvereiste houdt in dat voordat een voorstel tot invoering of wijziging van een regeling met rechten en verplichtingen van individuele ambtenaren tot uitvoer wordt gebracht overeenstemming is vereist met de meerderheid van de centrales van overheids personeel. Gegeven het verschil in de formele vormgeving van de rechtspositie tussen ambtenaren en werknemers in de markt, zijn via het overeenstemmingsvereiste de collectieve arbeidsverhoudingen vergaand genormaliseerd.

Normalisering wil zeggen dat de verschillen in rechtspositie tussen ambtenaren en werknemers in de marktsector zoveel mogelijk worden weggelaten. Normalisering heeft niet alleen betrekking op de vormgeving van het arbeidsvoorwaardenoverleg in de collectieve sector. Ook op het gebied van de medezeggenschap binnen de organisatie, de sociale zekerheid, de aanstelling, de loonvorming en de rechtsbescherming wordt gestreefd naar normalisering.

Het ontstaan van de verschillende overheidssectoren heeft op twee manieren te maken met normalisering. Ten eerste is er in het begin van de jaren negentig een pakket van maatregelen overeengekomen met de centrales van overheids personeel, waarin de normalisering van de inhoud van de arbeidsvoorwaarden was gekoppeld aan de vorming van sectoren. Ten tweede was er in die tijd in de marktsector een ontwikkeling gaande waarin de arbeidsvoorwaardenvorming minder centralistisch werd benaderd. Het voorbeeld van de markt werd daarmee min of meer gevolgd met de start van het zogenaamde sectorenmodel.

De overgang van één centrale CAO naar acht overheidssectoren, is de eerste fase van decentralisatie van de arbeidsvoorwaardenvorming binnen de overheid. Deze eerste fase kende een bestuurlijk motief; spreiding van de macht, en een arbeidsmarkt motief in de zin dat meer maatwerk voor het eigen deel van het overheids personeel kon worden gerealiseerd. Overigens bleven een aantal onderwerpen zoals bijvoorbeeld pensioen, arbeidsongeschiktheid, ziekte of werkloosheid bij het bovensectorale of centrale overleg. Naast de kabinetssectoren – Rijk, Rechterlijke Macht, Politie, Defensie en Onderwijs en Wetenschappen – werden de sectoren Gemeenten, Provincies en Waterschappen

onderscheidden. Bij de laatste drie sectoren was daadwerkelijk sprake van een overdracht van bevoegdheden van het centrale bestuurlijke niveau naar een lager bestuurlijk niveau. De eerste decentralisatie van bevoegdheden was naar een lagere democratische bestuurslaag met eigen middelen en een eigen mandaat. De kabinetssectoren werden weliswaar vanaf dat moment geschikt onder de betrokken vakministers in plaats van onder de minister van BZK, maar de vaststelling van het werkgeversmandaat en de uiteindelijke ratificatie van het onderhandelaarakkoord bleef onveranderd bij de Ministerraad. Het ontstaan van nieuwe sectoren zonder verschuiving van bestuurlijke bevoegdheden wordt ook wel aangeduid met sectoralisatie.

Aan het eind van de jaren negentig wordt binnen de sector Onderwijs een viertal subsectoren onderscheiden – Wetenschappelijk Onderwijs; Hoger Beroeps Onderwijs, Academische Ziekenhuizen en Onderzoeksinstellingen – die vanaf dat moment zelf gaan onderhandelen met de vakbeweging. Deze decentralisatie zou kunnen worden aangeduid als een tweede fase in de decentralisatie. De bevoegdheid om te onderhandelen over de arbeidsvoorwaarden werd niet naar een lager politiek niveau overgedragen maar naar uitvoeringsinstellingen. Deze verdere decentralisatie wordt vaak aangeduid met de term door-decentralisatie. Een gemeenschappelijk kenmerk van deze subsectoren is dat de instellingen dikwijls ook niet-collectief gefinancierde inkomsten kennen.

Binnen de sector Onderwijs is een derde fase van decentralisatie ingeluid waarin voorbereidingen worden getroffen voor decentralisatie van het Primair Onderwijs en het Voortgezet Onderwijs. De subsector Beroeps- en Volwassenen Educatie is per 1 februari 2003 al gedecentraliseerd. Binnen de overige kabinetssectoren wordt wel voortdurend kritisch gekeken naar de samenstelling van de sector, maar zijn op dit moment geen ambities tot verder decentralisatie. Het onderscheid tussen deze derde fase en de voorgaande fase is dat de intensiteit van de centrale sturing op het voorzieningenniveau groter is en dat de voorzieningen vrijwel volledig collectief gefinancierd worden. Uiteraard zijn er verschillen tussen de sectoren: zo speelt in het onderwijs de leerplicht een rol terwijl bij Defensie en Politie het geweldsmonopolie van de staat een rol speelt.

Arbeidsmarktmotieven vormen de rode draad in de ontwikkeling van een centraal naar een sectorale en een meer decentrale overlegstructuur. De bijdrage van meer maatwerk aan een optimale werking van de arbeidsmarkt binnen de sectoren was en blijft daarbij een belangrijke overweging. Het arbeidsmarktbeleid van de overheid als wetgever werkt daarentegen soms tegengesteld wanneer de regering de loonvorming in het algemeen tracht te beïnvloeden via loonmatiging in eigen huis. De behoefte aan centrale bevoegdheid over die loonvorming neemt in zo'n geval toe.

## **2.2 Het buitenland**

Voor een korte impressie van de arbeidsverhouding in andere Europese landen maken we gebruik van een onderzoek naar de arbeidsverhoudingen in de sector onderwijs van Engeland, Zweden en Duitsland uit 2001. De primaire arbeidsvoorwaarden voor het Hoger Onderwijs wordt in Engeland en in Duitsland centraal geregeld. In Zweden wordt een raamovereenkomst gesloten voor de vele agentschappen binnen de centrale overheid. In deze raamovereenkomst worden arbeidsomstandigheden, pensioen en sociale regelingen uitonderhandeld. Vervolgens wordt sectoraal door een agentschap concreet invulling gegeven aan de afspraken in de raam-cao en worden de overige arbeidsvoorwaarden afgesproken.

Ten aanzien van het primair en voortgezet onderwijs in Engeland, Zweden en Duitsland worden de arbeidsvoorwaarden – en ook het gros van de financiering – grotendeels

overgelaten aan het lokale bestuur. In al deze landen wordt op centraal niveau wel richting gegeven aan de loonkostenontwikkeling in de sector. Wanneer de decentrale overheid de richtlijnen overschrijdt, is er de mogelijkheid om via eigen (belasting)inkomsten de extra kostenstijgingen op te vangen.

### **2.3 Ontwikkelingen in de markt**

De CAO is in de markt meer een coördinatie-instrument dan een concurrentiewapen doordat het collectief vaak bestaat uit een gehele bedrijfstak. Het volgen van de CAO door individuele werkgevers verzekert hen dat zij tenminste niet minder betalen dan hun directe concurrenten op de arbeidsmarkt.

In de markt is er een beweging richting decentralisatie ten behoeve van meer maatwerk op het niveau van de onderneming. Deze decentralisatie krijgt niet alleen vorm door het opdelen van grote CAO's zoals de Banken CAO maar wordt ook ingevuld door minder gedetailleerde regels af te spreken op het niveau van de sector of de branche. De raam-CAO is een vorm die daarbij wordt gehanteerd. Onder een raam-CAO wordt begrepen een CAO waarvan de inhoud en structuur aansluit bij de overdracht van aanvullende onderhandelingsbevoegdheden naar één of meerdere niveaus onder het oorspronkelijke centrale CAO-niveau. Een raam-cao wordt ook wel etage- of kader-CAO genoemd. Vrijwel iedere CAO kent decentrale elementen. In een raam-CAO wordt echter expliciet gemaakt welke afspraken op decentraal niveau moeten worden uitonderhandeld.

Grote sector-CAO's vergen een grote mate van afstemming en coördinatie tussen de diverse bedrijven voordat een inzet kan worden gedaan richting bonden. Hierdoor gaan veel specifieke of vernieuwende maatregelen verloren wat een reden kan zijn voor een onderdeel van de sector om uit te stappen. Echter een eenduidig motief om daadwerkelijk subsectoren te creëren binnen een bedrijfstak is niet eenvoudig aan te wijzen. Maatwerk of de behoefte aan differentiatie binnen de sector blijft de voornaamste reden maar ook meer pragmatische argumenten als de kwaliteit van de sector-CAO of de identiteit van de sub-sector kan aanleiding zijn om het roer over te nemen.

Een observatie ten aanzien van ruimere afspraken in de CAO is dat veel vrijheidsgraden op het decentrale niveau niet worden benut. Men weet het niet of is niet ingesteld op het strategisch omgaan met arbeidsvoorwaarden. Wanneer bevoegdheden decentraal worden neergelegd, dienen partijen dus ook geïnformeerd en geëquipeerd te zijn om deze bevoegdheid te gelde te maken. Overigens gaat het dan om het creëren van algemene aanspraken binnen het bedrijf en niet zo zeer om individuele arbeidsovereenkomsten.



## 3 Analysekader

Decentralisatie van verantwoordelijkheden is een belangrijk thema bij sturingsvraagstukken. De decentralisatie van arbeidsvoorwaarden in de collectieve sector zoals die vanaf 1993 heeft plaatsgevonden is vooral benaderd vanuit het perspectief van differentiatie in de loonvorming ten behoeve van de werking van de arbeidsmarkt. Er zijn bij sturingsvragen echter meer perspectieven denkbaar om naar decentralisatie van bevoegdheden te kijken. In het kader van dit IBO zal de decentralisatie vooral bekeken worden vanuit het bestuurskundig perspectief en het economisch perspectief.

Bij het bestuurskundig perspectief gaat het vooral om de vraag hoe de (centrale) overheid sturing kan geven aan (uitvoerings)organisaties zodat de gewenste beleidsdoelen bereikt worden. Sturing gaat dus niet over welk beleid er gevoerd moet worden maar hoe de realisatie van beleidsdoelen vanuit de centrale overheid georganiseerd moet worden. Het bevorderen van de veiligheid zal bijvoorbeeld geoperationaliseerd moeten worden in termen van beoogde politiesterkte en de verantwoordelijke instellingen of bestuurslagen moeten worden aangewezen. De centrale overheid moet hier gelezen worden als de politieke top en een ambtenarenapparaat dat vooral beleidslijnen opstelt. Het economisch perspectief beschouwt de totstandkoming van collectieve voorzieningen als een bedrijfsmatig proces en kijkt naar zaken als kostenbeheersing, effectiviteit en efficiency, maar ook concurrentie en marktwerking, kwaliteit en klantgerichtheid. De economische benadering bestendigt als het ware de verantwoordelijkheidsverdeling door in een systeem prikkels in te bouwen gericht op de beheersbaarheid van uitgaven en een doelmatige voortbrenging van een bepaalde voorziening.

Deze perspectieven sluiten elkaar niet uit maar vullen elkaar aan. Juist de combinatie van deze perspectieven geeft een nuttig analysekader om de decentralisatie van arbeidsvoorwaarden in de collectieve sector nader te analyseren en de vragen te beantwoorden: wanneer en hoe?

### 3.1 Bestuurskundig perspectief

Voor het analyseren van verantwoordelijkheden biedt vooral het bestuurskundig perspectief aanknopingspunten. Uitgangspunt is dat de overheid het tot haar taak rekent dat er in de maatschappij, op bepaalde terreinen een bepaald voorzieningenniveau tot stand komt. De vakminister is daar in politieke zin verantwoordelijk voor richting het parlement, dat de preferenties van de burgers vertegenwoordigt. Die verantwoordelijkheid kan verschillen in intensiteit, maar deze verantwoordelijkheid zal ten minste het ermee gemoeide budgettaire beslag bevatten. Echter, de minister zal buiten het kostenniveau vaak ook politiek aangesproken worden over het volume en de kwaliteit. De kwaliteitseisen vertalen zich meestal in concrete beleidseisen ten aanzien van het product.

Een verantwoordelijkheid voor de totstandkoming van collectieve voorzieningen betekent niet noodzakelijkerwijs dat deze collectieve voorzieningen ook daadwerkelijk zelf door de centrale overheid moeten worden voortgebracht/geproduceerd. Naar de mate waarin de collectieve voorziening meer het karakter heeft van een concreet goed of een concrete

dienst zal het vaak niet door de centrale overheid geproduceerd worden. Een klassiek collectief goed als een lantaarnpaal wordt bijvoorbeeld niet door de overheid geproduceerd. Dit terwijl het net zo goed denkbaar is dat de overheid zelf lantaarnpalen produceert. Door alle aspecten van het voorzieningenniveau, productie, kwaliteit, volume, kostenniveau in één hand te houden worden sturingsproblemen die kunnen optreden bij decentralisatie vermeden, maar treden weer andere op. In de praktijk worden verantwoordelijkheden vaak gedecentraliseerd naar organisaties buiten de centrale overheid met het oog op doelmatigheid en effectiviteit.

In het geval van het uitbesteden van de productie doet zich de vraag voor hoe de minister zodanig sturing kan geven dat deze organisaties het door hem gewenste voorzieningenniveau, zowel kwalitatief als kwantitatief tot stand brengen. Immers andere actoren hebben niet per definitie dezelfde belangen en preferenties als de minister. Hier doet zich een dilemma voor: Omdat de minister uiteindelijk wordt aangesproken op kwaliteit en budgettaire beslag van de voorziening is er de neiging vanuit de centrale overheid de productie van de collectieve voorziening zoveel mogelijk in eigen hand te houden, maar vanuit doelmatigheidsoogpunt is decentralisatie van het productieproces te prefereren.

De minister moet zijn relatie met andere (uitvoerings)organisaties zodanig vormgeven dat hij zijn verantwoordelijkheid richting het parlement ten aanzien van het collectieve voorzieningenniveau kan waarmaken. Daarbij moet hij voldoende instrumenten hebben om de kwaliteit te borgen. Aangezien de minister in ieder geval verantwoordelijk is voor het totale budgettaire beslag dat met de collectieve voorziening gemoeid is, moet hij tenminste zorgen dat de voortbrenging op een doelmatige wijze gebeurt.

De minister kan ook besluiten om een deel van zijn verantwoordelijkheid te delegeren aan een lager politiek niveau. De eerste fase van decentralisatie - Gemeente Provincies en Waterschappen – is een voorbeeld waarbij de verantwoordelijkheid voor de (loon)kostenontwikkeling in een sector wordt gelaten aan een lager politiek bestuurlijk niveau. Een verdergaande vorm is het delegeren naar een niet-politieke laag die ten behoeve van de instelling verantwoordelijkheid draagt voor de loonvorming. In die gevallen, geldt een vergelijkbare afweging van checks and balances als voor de instelling aangezien de politieke verantwoordelijkheid onveranderd is.

### **3.2 Economisch perspectief**

Vervolgens is de vraag welke vormen van sturing mogelijk zijn. Hierbij biedt het economisch perspectief de nodige aanknopingspunten. Vanuit dit perspectief wordt de voortbrenging van collectieve voorzieningen gezien als een bedrijfsmatig productieproces met producenten die reageren op economische prikkels en worden gebruikers gezien als consumenten. De arbeidsvoorwaarden vormen in deze visie een, vaak omvangrijke, inputfactor bij de productie van collectieve voorzieningen. Dit betekent dat de verantwoordelijkheden ten aanzien van het arbeidsvoorwaardenoverleg en de overige inputfactoren in het productieproces onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn. Deze vormen tezamen het kostenniveau.

Bij gedecentraliseerde productie bestaat het risico dat de betrokkenen (producenten, werknemers, de minister) verschillende preferenties hebben. Economische prikkels in de financiering kunnen het gedrag van minister tot instelling stroomlijnen. Wanneer de prikkels voor doelmatigheid bij de instellingen sterk zijn (bijvoorbeeld omdat inefficiënties het voortbestaan van de organisatie bedreigen) zullen de kosten streng beheerst worden door die instellingen. Ontbreken die prikkels dan ontstaat het risico dat er onvoldoende wordt toegezien op de kosten waaronder de loonkosten. De sturing op de

arbeidsvoorwaarden kan dus niet los gezien worden van de andere aspecten van het voorzieningenniveau.

Vanuit het economisch perspectief wordt duidelijk dat het sturingsmechanisme waarmee de minister zijn verantwoordelijkheid voor volume, kwaliteit en het kostenniveau van de collectieve voorziening het best kan waarmaken, sterk afhangt van het karakter en de aard van de collectieve voorzieningen. In hoeverre is het product duidelijk definieerbaar c.q. meetbaar, hoe ziet de gebruikerspopulatie er uit en zijn er meerdere producenten?

### **3.3 Analyse in stappen**

Aan hand van de producttypering van de collectieve voorziening kunnen verschillende situaties worden onderscheiden.

- 1 voortbrenging geschiedt in de marktsector.
- 2 voortbrenging geschiedt in de collectieve sector.

#### **1 De collectieve voorziening wordt in de marktsector voortgebracht.**

Alleen wanneer de collectieve voorziening eenduidig als product kan worden gedefinieerd, kan de productie worden overgelaten aan de markt.

Als de markt gekenmerkt wordt door meerdere aanbieders, zodat de gebruiker kan kiezen, garandeert het marktmechanisme dat voldoende producten, tegen een concurrerende prijs beschikbaar komen. De levering van energie of de aanleg van wegen wordt bijvoorbeeld via de markt gerealiseerd. De minister kan zijn verantwoordelijkheid ten aanzien van volume en kosten voldoende waarmaken door toe te zien op voldoende marktwerking. Voor de sturing ten aanzien de arbeidsvoorwaarden betekent dit dat deze gedecentraliseerd kunnen worden naar de producenten in de markt. Voor de vormgeving van het arbeidsvoorwaardenoverleg zijn er dan twee mogelijkheden: een sectorale cao of cao's op ondernemingsniveau. Dit wordt voornamelijk bepaald door de transactiekosten.

Wil marktwerking de bovengenoemde effecten hebben dan moet de markt aan een aantal voorwaarden voldoen zoals transparantie over product en prijs, vele aanbieders, vrije toetreding tot de markt. Als aan één van deze voorwaarden niet is voldaan is marktwerking onvoldoende gegarandeerd. Is er bijvoorbeeld één aanbieder in de markt dan is een concurrerende prijs niet gegarandeerd. Daar waar sprake is van natuurlijke monopolies heeft de minister aanvullende instrumenten nodig om de markt goed te laten functioneren. In de situatie van één aanbieder is het bijvoorbeeld mogelijk verschillende aanbieders een bod te laten uitbrengen op het recht de collectieve voorziening gedurende enige tijd te produceren. Hiermee kunnen kostenrisico's aanzienlijk worden beperkt. Daarnaast kan regelgeving of directe betrokkenheid in het bestuur van de onderneming aan de orde zijn. Het bekende voorbeeld van zo'n onderneming is de NS.

#### **2 De collectieve voorziening wordt in de collectieve sector voortgebracht.**

Bij voortbrenging binnen de collectieve sector is vervolgens de vraag onder welke voorwaarden decentrale producenten een budget kunnen krijgen, waarbij de minister toch zijn verantwoordelijkheid ten aanzien van kwaliteit, kosten en volume kan waarmaken. Om de doelmatigheid en beheersbaarheid in een bepaalde sector te waarborgen bij decentrale bevoegdheden over de bedrijfsvoering, zijn naast de bekostiging dikwijls ook andere instrumenten van sturing nodig. De benodigde inzet van

regels, controle en wat dies meer zij kan daarbij echter dusdanig oplopen dat de potentiële efficiencywinst van decentralisatie te niet gedaan wordt.

Bij voortbrenging binnen de collectieve sector kunnen verschillende situaties worden onderscheiden. Dit wordt bepaald door de mate waarin de collectieve voorziening helder als product gedefinieerd kan worden.

Er zijn twee aspecten waaraan dit afgemeten kan worden:

- Prestatienormering
- Standaardisatie

Prestatienormering geeft aan in hoeverre de minister aan de producent eenduidige prestatienormen kan opleggen. Het gaat hier niet om de bevoegdheidsvraag maar of het mogelijk is zinvolle prestatienormen te formuleren. Het is duidelijk dat als een product eenduidig gedefinieerd kan worden, ook een eenduidige prestatienorm kan worden opgesteld. Zo kunnen de prestaties van een openbaar vervoersbedrijf of een vuilverbranding redelijk worden genormeerd. Standaardisatie wil zeggen dat de collectieve voorziening een zodanig homogeen karakter heeft dat binnen redelijke marges een kostprijs te bepalen is. Wanneer voor een bepaalde voorziening niet steeds dezelfde inspanning vereist is, dan kan er geen vaste prijs per eenheid worden vastgesteld. De veroordeling van een verdachte kan bijvoorbeeld zeer uiteenlopende inspanning vereisen zodat standaardisatie op z'n minst complex is.

Collectieve voorzieningen vallen dan in vier categorieën uiteen.

- 1 prestatienormering is mogelijk en de collectieve voorziening is te standaardiseren
- 2 prestatienormering is mogelijk maar de collectieve voorziening is niet te standaardiseren
- 3 prestatienormering is niet mogelijk maar de collectieve voorziening is te standaardiseren
- 4 prestatienormering is niet mogelijk en de collectieve voorziening is ook niet te standaardiseren

Elke collectieve voorziening die voortgebracht wordt binnen de collectieve sector valt binnen één van de bovenstaande vier typeringen. Bij de indeling speelt overigens een belangrijke rol hoe iemand aankijkt tegen een collectieve voorziening. Het maakt bijvoorbeeld nogal uit of men het gevangeniswezen ook een resocialisatiefunctie toekent of dat men slechts de detentie voor ogen heeft.

Uit deze typeringen vloeit vervolgens de meest geëigende bekostigingswijze voort, die elk ook weer hun eigen specifieke aanvullende "checks and balances " met zich meebrengen.

Bij de bovengenoemde vier typeringen passen respectievelijk de volgende vier bekostigingswijzen

- 1 Outputfinanciering
- 2 Taakbudget
- 3 Procesbudget
- 4 Inputbudget

## Budget en aanvullende instrumenten

### 1 Outputfinanciering

Als de collectieve voorziening in producttermen is te definiëren en ook prestatieafspraken zijn te maken is outputfinanciering mogelijk. Immers het outputbudget voor de producent is  $P(\text{rijs}) * Q(\text{aantiteit})$ .

Het gaat hier om collectieve voorzieningen die weliswaar in producttermen te omschrijven zijn maar waarvan toch de mening is dat deze in de collectieve sector moeten worden geproduceerd. De reden hiervoor ligt in het feit dat de overheid de uitkomst van het marktmechanisme niet acceptabel acht, bijvoorbeeld omdat de prijs van het product voor sommige inkomensgroepen te hoog wordt geacht, of het marktmechanisme onvoldoende volume oplevert.

De verantwoordelijkheid richting het parlement kan de minister waarmaken door met de producenten afspraken te maken over volume en kostprijs. Verondersteld wordt dat de kwaliteit in de kostprijs verwerkt is.

Outputfinanciering betekent (per definitie) dat de minister geen aparte sturing op de verschillende inputfactoren nodig heeft. Ten aanzien van de arbeidsvoorwaarden betekent dit dat decentralisatie (naar het niveau van de producent) mogelijk is. Hierbij speelt dan wel de overweging van de transactiekosten van het arbeidsvoorwaardenoverleg. Aantal, schaal en grootte van de decentrale producenten van collectieve voorzieningen kunnen een overweging zijn om de vormgeving van het arbeidsvoorwaardenoverleg niet bij de individuele producent neer te leggen, of in ieder geval niet het totale arbeidsvoorwaardenoverleg.

Het is naar analogie met bedrijfstakken in de marktsector, mogelijk voor producenten die dezelfde collectieve voorziening voortbrengen een arbeidsvoorwaardenoverleg te organiseren. De producenten zorgen via de druk van de outputfinanciering voor countervailing power om te hoge lonen te voorkomen. Voorwaarde is wel dat er concurrentie is of (maatstaf)concurrentie georganiseerd wordt.

### 2 Taakbudget

Wanneer wel prestatienormering mogelijk is maar de aard van de collectieve voorziening met zich meebrengt dat het product niet te standaardiseren valt, ligt een taakbudget voor de hand. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan toezichtorganen. Een taakbudget gaat gepaard met afspraken over de te leveren prestatie. Om het gebrek aan inzicht over de kostprijs van de prestaties te compenseren, moet de minister hiervoor instrumenten in handen hebben. Te denken valt bijvoorbeeld aan een periodieke benchmark op de uitvoeringskosten.

Om doelmatigheid af te dwingen bij een taakbudget is controle op de input en uitvoering onmisbaar. Gezien het vrij sterke input karakter van het budget, zijn de voordelen van decentralisatie van de arbeidsvoorwaarden daarom niet zo duidelijk.

### 3 Procesbudget

Wanneer de collectieve voorziening wel als vrij homogeen product is te benoemen maar moeilijk in prestaties te vangen, ligt een procesbudget voor de hand.

Bij een procesbudget ligt de nadruk op het financieren van beschikbaarheid van (bijvoorbeeld) personeel gedurende een aantal uren. Het risico zit hier niet zozeer in onbeheersbare uitvoeringskosten maar veeleer in een inefficiënt proces. De minister moet dus via toezicht het proces kunnen beoordelen. Een maatstaf hiervoor kan zijn de onderlinge vergelijking van processen, immers deze zijn standaardiseerbaar en dus

vergelijkbaar. Een redelijk homogeen proces geldt bijvoorbeeld in delen van het onderwijs.

#### 4 Inputbudget

Wanneer het lastig is prestaties te definiëren en er ook geen standaardisatie van de collectieve voorziening mogelijk is, rest slechts inputfinanciering.

Decentralisatie van de voortbrenging van deze voorziening ligt vanuit efficiency overwegingen niet voor de hand. De minister kan zijn verantwoordelijkheid voor volume, kosten en kwaliteit eigenlijk alleen maar goed waar maken als hij hier zelf over beslist. Decentralisatie van deze bevoegdheden ligt dan ook niet voor de hand. De beleidsfuncties op de ministeries zijn typisch onderdelen die op basis van input worden gefinancierd.

## 4 Toetsingskader

Als het gaat om een disciplinerende omgeving van (overheids)bedrijven dan volgt in de literatuur steeds dezelfde hiërarchie: Marktwerking, outputfinanciering en ten slotte inputfinanciering. In het nieuwe toetsingskader voor decentralisatie van de arbeidsvoorwaarden volgen we opnieuw deze hiërarchie maar voegen hier steeds de sturingsinstrumenten aan toe die ingezet zouden moeten worden door een centrale overheid. De daadwerkelijke vormgeving van de instrumenten in het concrete geval dat bevoegdheden ten aanzien van de arbeidsvoorwaarden worden overgedragen aan een lager bestuurlijk of organisatorisch niveau, zal door de verantwoordelijke minister moeten worden ingevuld. Aan de ministerraad is vervolgens het oordeel of het instrumentarium dusdanig solide is dat de arbeidsvoorwaarden kunnen worden gedecentraliseerd.

### 4.1 De collectieve voorziening wordt in de markt voorgebracht

Voor productie in de markt is het essentieel dat de voorziening eenduidig kan worden gedefinieerd in producttermen. De beleidsdoelstelling zal in dat geval moeten luiden in een bepaalde omvang van de totale vraag naar producten. Men kan denken aan een aantal vliegtuigen voor Defensie.

Indien weliswaar een (substantieel) deel van de voorziening te vatten is in producttermen maar dat de centrale beleidsdoelstelling ook andere minder concrete elementen kent, dan zal een organisatorische scheiding moeten worden aangebracht tussen de onderdelen van de voorziening. Men kan bijvoorbeeld denken aan de detentie, behandel en opvangplaatsen van de DJI, maar ook aan de veelzijdige doelstelling van het voorgezet en primair onderwijs (ontplooiing, sociale cohesie). Naarmate de verschillende elementen meer verweven zijn in een enkele productieproces, neemt de reden voor productie via de markt af.

De toetreding tot de markt op basis van kwaliteitseisen aan de aanbieders kan alleen worden vormgegeven via vergunningen. De handhaving van de vergunning zal daarbij door een andere partij als de vrager ter hand moeten worden genomen. Een bijzondere eis aan de producten die productie via de markt uitsluit is de onafhankelijkheid of objectiviteit van de producent. Wanneer de voorziening bestaat uit een objectief oordeel (denk aan de rechtspraak) dan kan geen eigen belang van de producent (winstoogmerk) worden toegestaan.

Omdat binnen de kabinetssectoren vrijwel uitsluitend diensten worden voortgebracht, kan de markt alleen functioneren wanneer deze dusdanig transparant is dat de gebruikers van de voorziening in staat zijn om te kiezen. De eisen aan de transparantie nemen toe naarmate de gebruiker minder professioneel is, met andere woorden het maakt uit of de overheid afnemer is (professioneel) of de burger (denk aan het onderwijs). Het is daarnaast essentieel dat switchen van aanbieder min of meer ongehinderd kan plaatsvinden.

Naast transparantie voor de gebruiker, dient de markt ook transparant te zijn voor de producenten. Zij moeten in staat zijn om prognoses te maken van de vraag hetgeen lastig kan zijn wanneer deze tot stand komt via niet-markt systemen zoals de justitiële keten of

politieke besluitvorming. Daarbij dienen kwaliteitseisen aan de producten enigszins duurzaam te worden vastgesteld, met name in het geval dat deze via de politiek worden geformuleerd.

In het geval dat burgers optreden als de vragende partij in de betreffende markt, dienen zij ook te kunnen besluiten over de prijs die zij over hebben voor de voorziening. Dat betekent dat de collectieve financiering gering moet zijn, dan wel dat de collectieve financiering zal moeten lopen via de burger (vouchers).

Naast transparantie zal de overheid moeten toezien op voldoende concurrentie (zeker wanneer er een nieuwe markt wordt gecreëerd). Er moeten voldoende aanbieders zijn, toe-, - en uittreding moeten onbelemmerd kunnen plaatsvinden en onderlinge afspraken tussen aanbieders moeten worden tegen gegaan.

### **Randvoorwaarden**

- 1 De beleidsdoelstelling moet geoperationaliseerd kunnen worden in concrete producttermen.
- 2 Overige onderdelen van de beleidsdoelstelling moeten organisatorische gescheiden kunnen worden van de producten.
- 3 Indien eisen gesteld worden aan de objectiviteit van de producent, mag marktwerking niet worden toegestaan. Overige (kwaliteits)eisen aan de producenten kunnen alleen vormgegeven worden via een vergunningensysteem. De handhaving van de vergunning dient onafhankelijk te zijn.
- 4 De gebruiker van de voorzieningen moet in staat zijn om te kiezen, hetgeen vereist dat de markt transparant is, de gebruiker beschikt over budget, er voldoende aanbieders zijn en dat deze niet in staat zijn tot onderlinge afspraken. Daarnaast moet de overgang van de ene naar de andere aanbieder min of meer ongehinderd kunnen plaatsvinden.
- 5 De aanbieder moet in staat zijn prognoses te maken van de omvang van de markt (transparantie).

## **4.2 De collectieve voorziening wordt in de collectieve sector voorgebracht**

Indien er sprake is van productie door de overheid zelf, dan is het eerste instrument van sturing de financiering van de productie ofwel de bekostiging. We hanteren hierbij niet de analytische scheiding tussen outputsturing enerzijds en inputsturing anderzijds. Zoals aangegeven in voorgaande hoofdstuk onderscheiden we de mogelijke bekostigingswijze aan de hand van de mogelijkheden tot prestatienormering en standaardisatie. Prestatienormering wil zeggen dat de minister aan de producent eenduidige prestatienormen kan opleggen die in lijn zijn met de beleidsdoelstellingen. Standaardisatie wil zeggen dat de collectieve voorziening een zodanig homogeen karakter heeft dat binnen redelijke marges een kostprijs kan worden bepaald. Aan de hand van deze twee criteria definiëren we vier bekostigingswijzen.

### **4.2.1 Outputfinanciering**

Outputfinanciering is mogelijk wanneer de collectieve voorziening gevat kan worden in eenduidige prestatienormen waar tegenover een kostprijs (standaardiseerbaar) wordt vergoed. Wanneer prestatienormering én standaardisering volledig mogelijk zijn, is er in feite sprake van een product zoals dat is vereist bij productie via de markt. Outputfinanciering is dan ook een alternatief voor de omstandigheid dat de uitkomsten

van de markt als onwenselijk worden beschouwd door de centrale overheid. De markt zou sommige producten mogelijk niet voortbrengen of bepaalde inkomensgroepen worden relatief hoog aangeslagen voor consumptie van het goed. In feite zijn toegankelijkheid en inkomensbeleid in zo'n geval een voorbeeld van minder concrete elementen van de beleidsdoelstelling waarover onder de kop "productie via de markt" is gesproken. De reden dat toch wordt gekozen voor eigen productie moet dus gelegen zijn in een andere politieke afweging.

Prestatienormering vergt uiterst concrete en controleerbare producttermen. De controle op de prestaties vindt niet plaats via het gebruik maar via een financieringsrelatie. Dat betekent dat additionele controlemechanismen moeten worden ingezet om kwaliteit en omvang van de productie te controleren. Naarmate de productdefinitie concreter is, kunnen deze checks and balances efficiënter worden uitgevoerd. Hierbij past de kanttekening dat een te enge definitie van het product kan leiden tot strategische gedrag waardoor de gewenste uitkomst niet wordt gerealiseerd.

De prestatienormering moet zoveel mogelijk geschoond zijn van andere invloeden op de eindtermen. De toegevoegde waarde van een school, kan bijvoorbeeld niet altijd gemeten worden aan het eindniveau van de leerling omdat ook de leerling zelf, de ouders en andere factoren bijdragen aan dat eindniveau. De normering moet dus een normering zijn van de daadwerkelijke productie van de instelling.

De kostprijs per productstandaard zal moeten worden vastgesteld op basis van een vergelijking tussen de diverse aanbieders. Deze vergelijking komt niet tot stand via een aanbestedingstraject of concurrentie en zal dus afzonderlijk moeten worden georganiseerd. Een dergelijke benchmark zal bij herhaling moeten worden uitgevoerd om de doelmatigheid blijvend te volgen.

Indien een enkele CAO wordt afgesloten voor alle instellingen dan kan dit leiden tot een hogere kostprijs doordat inefficiënte loonsverhogingen dan niet blijken uit de benchmark. Het loonkostendeel in de kostprijs zou daarom genormeerd moeten worden (bijvoorbeeld gekoppeld aan de markt) met daarnaast de gelegenheid voor de instellingen om zich af te splitsen van de enkele CAO.

Omdat de producenten slechts een kostprijs vergoed krijgen, is er geen mogelijkheid voor accumulatie van kapitaal. Dat betekent dat investeringen in de capaciteit afzonderlijk zullen moeten worden georganiseerd door de overheid. De doorbelasten van de kapitaalkosten aan de instellingen kan uitsluitend wanneer deze gelijk zijn voor alle instellingen.

### **Randvoorwaarden**

- 1 De collectieve voorziening moet gevat kunnen worden in prestatienormen en het moet standaardiseerbaar zijn.
- 2 De prestatienormering moet aansluiten bij de toegevoegde waarde van de instelling, het moet concreet en controleerbaar zijn. Er moet rekening worden gehouden met de mogelijkheid van perverse prikkels.
- 3 Er moet een structurele benchmark georganiseerd tussen de producenten om de kostprijs op een efficiënt niveau vast te stellen.
- 4 De looncomponent in de kostprijs moet genormeerd worden en de instellingen moeten de gelegenheid hebben om zich af te splitsen van de CAO.
- 5 Investeringen in capaciteit dienen apart gefinancierd te worden. De kapitaallasten mogen geen invloed hebben op de relatieve prestatie van de instelling.

## 4.2.2 Taakbudget

Wanneer de prestaties wel genormeerd kunnen worden maar standaardisering niet mogelijk is, kan een taakbudget worden verstrekt. Bij een aantal toezichtstaken of bij onderzoeksopdrachten komt dit voor.

Evenals bij de outputfinanciering zullen concrete en controleerbaar prestaties moeten worden gedefinieerd op basis waarvan de financiering al dan niet wordt toegekend. Hierbij zou op effecten van de voorziening (outcome) kunnen worden gestuurd of op een concrete output.

Ten aanzien van de doelmatigheid zijn er weinig waarborgen binnen het taakbudget behalve dat de prestatie daadwerkelijk wordt geleverd. De kosten die gemaakt moeten worden om tot de prestatie te komen kunnen niet via een benchmark worden vergeleken omdat de inspanning te zeer varieert. Bij taakbudgetten zullen dus expliciete afspraken moeten worden gemaakt over verantwoordelijkheden en sancties ten aanzien van presteren respectievelijk niet-presteren. Een directe bevoegdheid van de minister ten opzichte van de instelling of de directie van instellingen moet worden geregeld.

Er is weinig reden om bij een taakbudget de arbeidsvoorwaarden te decentraliseren.

## 4.2.3 Procesbudget

De inspanningen van instellingen zijn standaardiseerbaar maar de prestaties zijn niet te meten of te normeren. In dat geval zou op basis van het proces kunnen worden gefinancierd.

Om een procesbudget aan te laten sluiten bij a) de kritische succesfactoren voor kwaliteit en b) de toegevoegde waarde van de instelling, is een grote betrokkenheid nodig van de financier. De financier moet goed inzicht hebben in de processtappen die kunnen leiden tot het gewenste eindresultaat om de kwaliteitsbewaking op die processtappen af te stemmen. Vereist is dus een grondige kennis van het proces bij de financier.

De basis voor de bekostiging moet uitsluitend worden samengesteld uit elementen die ook daadwerkelijk standaardiseerbaar zijn. Wanneer te veel niet standaardiseerbare elementen onderdeel uitmaken van de bekostiging, komen de waarborgen van kwaliteit op basis van het proces in het geding. Eventueel zouden uitzonderingen via declaratie moeten worden bekostigd. Deze onderdelen verzwakken echter de discipline van het procesbudget.

In het geval de gebruiker wél de prestatie kan beoordelen maar de financier dat niet kan, is het zaak om de waarborg voor kwaliteit te verdelen over zowel financier als gebruiker. Omdat kwaliteitsborging via het proces per definitie een indirecte kwaliteitswaarborg is, moet de partij die wél de kwaliteit kan beoordelen optimaal worden gemobiliseerd. Wanneer de keuze van gebruikers niet doorslaggevend is voor het voortbestaan van de instelling, dan zullen extra kwaliteitscontroles moeten worden ingericht. Deze controles moeten objectief zijn en in potentie leiden tot sancties voor de instelling.

Wanneer eenmalig het proces is doorgelicht en de kosten zijn vastgesteld, moeten de instellingen de ruimte hebben om zelf het proces optimaal in te richten. Om innovaties in het proces te realiseren mag de procesbekostiging niet uitmonden in een samenstel van inputbudgetten. De efficiencyverbeteringen die gerealiseerd worden door de instellingen moeten hun weerslag hebben in de procesbekostiging door een structurele benchmark

tussen de instellingen op te zetten. Instellingen die beneden de maat presteren moet op zeker moment door het centrale niveau kunnen (formeel en praktisch) worden gesloten.

Wanneer de instelling ruimte krijgen om binnen het procesbudget hun eigen proces in te richten, dan zou ook de vaststelling van de arbeidsvoorwaarden binnen die vrijheid kunnen vallen mits is voldaan aan bovenstaande strikte eisen. Het procesbudget moet bindend zijn, de kwaliteit moet bepalend zijn voor het voortbestaan van de instelling en instellingen moeten tenminste gemiddeld presteren. Daarnaast mogen overige budgetten op basis van andere elementen slechts een gering deel van de bekostiging uitmaken.

### **Randvoorwaarden**

- 1 De inspanningen van instellingen moeten standaardiseerbaar zijn
- 2 De financier moet voortdurende inzicht hebben in het optimale proces wat wil zeggen dat hij nauw betrokken moet zijn bij de sector en er een structurele benchmark is op het proces.
- 3 Gebruikers, of een vertegenwoordiging van gebruikers, moet in staat zijn om prestaties te beoordelen en instellingen effectief af te rekenen op kwaliteit.
- 4 Niet standaardiseerbare elementen mogen slechts een gering deel van het instellingsbudget uitmaken en moeten op basis van een afzonderlijke systematiek worden toegekend en verantwoord.
- 5 Instellingen moeten binnen het budget volledige vrijheid hebben om hun proces optimaal in te richten.
- 6 Instellingen die beneden de maat presteren moet op zeker moment door het centrale niveau kunnen (formeel en praktisch) worden gesloten of de bekostiging van een dergelijke instelling moet kunnen worden opgeschort dan wel beëindigd.

#### **4.2.4 Inputbudget**

Wanneer ex-ante geen enkele grondslag kan worden aangewezen voor de bekostiging dan resteert een inputfinanciering.

De waarborgen voor een efficiënte omgang met de algemene middelen kunnen niet gevonden worden in de daadwerkelijke productie van een voorziening. Het ligt dan voor de hand dat er een directe gezagsrelatie bestaat tussen de minister en de uitvoering. De gezagsrelatie kan zowel via wetgeving, interne of externe organisatie worden vormgegeven.

Het ligt niet voor de hand om in een situatie van inputfinanciering de arbeidsvoorwaardenvorming over te laten aan decentrale partijen.



## 5 Slotoverweging

Randvoorwaarden voor het decentraliseren van arbeidsvoorwaarden verbinden onderwerpen die in beginsel al bij elkaar horen: de sturing op het voorzieningenniveau, een efficiënte productie van die voorzieningen en een efficiënte loonvorming als onderdeel van die productie. Voor en nadelen van decentralisatie grijpen in op ieder van deze terreinen en een afweging zou dan ook ieder terrein moeten beslaan. De wisselwerking tussen centrale sturing, bedrijfsvoering en arbeidsvoorwaarden schrijft voor dat deze afweging integraal gebeurt.

Arbeidsvoorwaarden en de structuur van het overleg zijn geen doel maar een onderdeel van de bedrijfsvoering. Een overdracht van bevoegdheden ten aanzien van de arbeidsvoorwaarden kan dan ook niet los gezien worden van de zeggenschap en verantwoording over de bedrijfsvoering. De vraag moet daarom niet zijn; hoe kunnen verantwoordelijkheden zo ingericht worden dat efficiënt wordt omgegaan met decentraal arbeidsvoorwaardenoverleg. De vraag is of de verantwoordelijkheid voor de bedrijfsvoering dusdanig decentraal georganiseerd is, dat arbeidsvoorwaarden logischerwijs ook door dat niveau zouden moeten worden vastgesteld.

Wanneer de bevoegdheden over de loonvorming worden overgedragen aan instellingen, bestaat de mogelijkheid voor de instellingen om alsnog sectoraal een CAO af te sluiten. In dat geval zal ook bij een optimale verdeling van de verantwoordelijkheden in de sector, de beheersbaarheid van de kosten door de minister minder groot zijn. Immers, bij een te hoge loonkostenontwikkeling in de gehele sector kan noch de minister noch enige andere gebruiker uitwijken naar een alternatieve aanbieder. De doelmatigheidswinst van decentralisatie van arbeidsvoorwaarden blijft daarom - ook na een positief oordeel aan de hand van het toetsingskader – zeer relevant.

Het toetsingskader kan twee doelen dienen. Ten eerste kan het behulpzaam zijn bij het beschrijven van de status quo. Hoe zijn verantwoordelijkheden in de sector verdeeld, welke doelen zijn gesteld en welke instrumenten zijn van kracht om die doelen te realiseren. Op basis van die analyse kan worden vastgesteld of er sprake is van een expliciete decentrale verantwoordelijkheid voor de bedrijfsvoering en of er dus een case is voor meer decentrale bevoegdheden over de arbeidsvoorwaarden. Een tweede toepassing van het kader is een inventarisatie van kansen en mogelijkheden om doelmatigheid en verantwoording optimaal in te richten. Wordt de dynamiek van een bepaalde bekostiging voldoende benut en is de verantwoording van werkvloer tot minister degelijk georganiseerd? Met andere woorden; welke acties zijn nodig om meer decentrale bevoegdheden – waaronder die over de arbeidsvoorwaarden – op een verantwoorde wijze te realiseren.

De randvoorwaarden grijpen aan bij een grondig inzicht in de centrale doelstelling, de samenstelling van de voorziening en de gebruikers van de voorziening. Voordat het kader effectief kan worden toegepast, is het daarom nodig om de betreffende sector in algemene zin goed in kaart te brengen. De volgende vragen zijn daarbij aan de orde:

- Welke belangen heeft de centrale overheid in de sector?
- Operationaliseer de overheidsinterventie in termen van voorzieningen.

- Analyseer welke eigenschappen de voorziening heeft in termen van producten en kwaliteiten.
- Identificeer de gebruikers van de voorziening en stel vast hoe deze hun voorkeuren kenbaar maken aan de producenten.

Wanneer de centrale overheid overweegt om haar bevoegdheden binnen een bepaald terrein van interventie, te verkleinen - bijvoorbeeld door bevoegdheden over te dragen aan non-profit organisaties - dan zal opnieuw moeten worden afgebakend welk motief er is voor overheidsinterventie. De gewenste interventiemogelijkheden bepalen immers in grote mate de intensiteit van de sturing. Om met behulp van het toetsingskader de vorm van sturing te bepalen, moet worden vastgesteld wat geproduceerd wordt en in welke omgeving. Als het gaat om sturingsinstrumenten zijn de eigenschappen van de producten en diensten die worden geleverd binnen de kabinetssectoren van groot belang. Daarnaast kunnen decentrale bevoegdheden het best worden afgerekend door decentrale gebruikers. Dat betekent dat moet worden geanalyseerd of deze gebruikers de juiste afweging kunnen maken van de kwaliteit en omvang van de dienstverlening en daar ook naar kunnen handelen.

Concluderend stelt de werkgroep vast dat decentralisatie van arbeidsvoorwaarden binnen de kabinetssectoren moet worden gevoegd bij het algemene vraagstuk van sturing op een doelmatige en verantwoorde voortbrenging van voorzieningen. De balans tussen de ministeriële verantwoordelijkheid voor enerzijds een doelmatige bedrijfsvoering en anderzijds de totale uitgave aan en kwaliteit van de collectieve voorzieningen moet daarbij expliciet aan de orde zijn. Het in dit rapport beschreven toetsingskader biedt – vanuit bestuurskundig en economisch perspectief – handvatten voor een zorgvuldige politieke afweging.

# Bijlage I: Taakopdracht

## **IBO Horizontaal Decentralisatie arbeidsvoorwaarden: marktwerking en resultaatgerichte bekostigingsstructuur**

### **Aanleiding**

Het kabinet heeft in 1998 een toetsingskader voor doordecentralisatie binnen de kabinetssectoren vastgesteld. Doel van dit toetsingskader is dat bij decentralisatie van een arbeidsvoorwaardenoverleg een samenstel van 'checks and balances' bestaat zodat automatisch door de verantwoordelijken op evenwichtige wijze met de belangen van betrokkenen - de vakminister, het kabinet als financier, de cliënten, de werknemers in de betrokken sector - rekening wordt gehouden. Dit is te bereiken door hetzij versterking van de marktwerking (concurrentie tussen instellingen kan onder voorwaarden een gunstige prijs-kwaliteitverhouding bevorderen) hetzij via een bekostiging op basis van geleverde prestaties (met aandacht voor kwantiteit én kwaliteit). Het toetsingskader is in algemene termen geformuleerd en biedt nog onvoldoende handvat om voorkomende gevallen van decentralisatie van arbeidsvoorwaardenoverleg goed te beoordelen. Bij de evaluatie van het sectorenmodel, waarbij doordecentralisatie als zodanig positief is beoordeeld, is aangegeven dat dit toetsingskader om modernisering vraagt.

### **Probleemstelling**

Onder welke randvoorwaarden kunnen publieke organisaties geprikkeld worden om resultaatgericht en efficiënt om te gaan met een gedecentraliseerd arbeidsvoorwaardenoverleg en de daarbij passende budgettaire verantwoordelijkheid zonder dat de arbeidsvoorwaarden ten koste gaan van volume of kwaliteit van de dienstverlening.

### **Onderzoeksaanpak**

De onderzoeksaanpak zou kunnen bestaan uit de volgende onderdelen:

a. *met betrekking tot versterking marktwerking:*

- Inventariseren welke belemmeringen voor marktwerking er nog bestaan en of (en zo ja hoe) die kunnen worden opgeheven zodat de markt wel werkt.

b. *met betrekking tot een outputgerelateerde bekostigingsstructuur:*

- Schetsen waaraan een systeem van resultaatmeting (kwaliteit en kwantiteit) moet voldoen om een bekostiging op basis van geleverde prestaties adequaat te laten functioneren. Overigens blijkt dat bij publieke instellingen de bekostiging op basis van helder geformuleerde resultaten in de praktijk nog niet goed uit de verf komt.<sup>1</sup>
- Beschrijving en analyse van de huidige systematiek van resultaatmeting bij individuele publieke instellingen en de mogelijkheid van de centrale overheid om deze instellingen te toetsen op de uitvoering ervan en eventueel tussentijds bij te

---

<sup>1</sup> N.P. Mol en J.A.M. de Kruijf, Resultaatgerichte bekostigingsstructuren bij de overheid (Enschede 2002).

sturen. Schetsen hoe de systematiek van resultaatmeting bij publieke instellingen kan worden versterkt en verbeterd.

- Indien de aard van de sector een bekostiging op basis van geleverde prestaties vooralsnog uitsluit nagaan welke 'checks and balances' aanwezig zijn c.q. kunnen worden gecreëerd om op verantwoorde wijze doordecentralisatie van het arbeidsvoorwaardenoverleg te kunnen laten plaatsvinden.

**Deelnemende departementen**

BZK, Financiën, AZ en EZ en de relevante kabinetssectoren.

## **Bijlage II: Casus decentralisatie arbeidsvoorwaarden**

Om praktische informatie te verzamelen over het 'probleem' decentralisatie hebben we voor iedere kabinetssector de vraag gesteld: welke instrumenten zouden ingezet moeten worden wanneer er sprake zou zijn van decentrale bevoegdheden over de bedrijfsvoering en de arbeidsvoorwaardenvorming? Hierbij is het analysekader gebruikt en de ruime ervaring van de sectorvertegenwoordigers.

De casusbehandelingen bieden geen blauwdruk van een decentralisatie in de sectoren en geven ook geen kant en klaar voorbeeld van de toepassing van het nieuwe toetsingskaders. De casusbehandelingen geven een illustratie van de analyse die nodig is om de verantwoordelijkheidsverdeling te duiden en het inzicht dat nodig is in de dienstverlening. De opbrengst van de casusbehandeling is een aantal praktische aanknopingspunten voor de sector die aan de slag gaat met het toetsingskader.

<b>De sector Voortgezet onderwijs</b>	<b>30</b>
<b>De sector Primair onderwijs</b>	<b>34</b>
<b>De sector Rijk</b>	<b>39</b>
<b>De sector Politie</b>	<b>46</b>
<b>De sector Defensie</b>	<b>53</b>
<b>De sector rechterlijke macht</b>	<b>55</b>

## De sector Voortgezet onderwijs

### Algemeen

"Het voortgezet onderwijs heeft als kerndoelstelling het overbrengen van kennis en vaardigheden aan leerlingen in de leeftijdscategorie van 12 tot 16 á 18 jaar. Daarmee worden zij in staat gesteld het voor hen hoogst haalbare en meest passende onderwijsdiploma te behalen dat recht geeft op toegang tot het vervolgonderwijs. Het voortgezet onderwijs heeft daarnaast een taak in de persoonlijke ontplooiing van leerlingen, het bevorderen van sociale cohesie, economische ontwikkeling en de culturele en wetenschappelijke ontwikkeling."

### Verantwoordelijkheden

De minister is verantwoordelijk voor een stelsel van kwalitatief goed voortgezet onderwijs. Het creëren van voldoende aanbod is gedecentraliseerd naar gemeenten en schoolbesturen. Daarnaast staat het anderen vrij om voortgezet onderwijs aan te bieden. Wil men voor bekostiging door de overheid in aanmerking komen dan moet voldaan worden aan wettelijk geformuleerde eisen ten aanzien van kwaliteit en omvang.

### Kwaliteitsbewaking

De kwaliteitsbewaking gebeurt op verschillende wijze: Het niveau van de leerlingen die de het voortgezet onderwijs hebben afgerond wordt getoetst dmv landelijk uniforme examens. De minister stelt eisen aan kwaliteit van degenen die lesgeven. Daarnaast stelt de centrale overheid bij verschillende typen voortgezet onderwijs eisen aan het vakkenpakket en het aantal aan te bieden lessen. De overheid is verplicht de leerplicht wet (tot 17 jr) te handhaven. Om op bovenstaande eisen toe te zien heeft de minister de beschikking over de Onderwijsinspectie.

### Financiering

Het leerplichtig voortgezet onderwijs wordt voor het overgrote deel bekostigd door de overheid. Ouders financieren (een deel van) het studiemateriaal en betalen (voor bovenleerplichtig onderwijs) lesgeld. Voor scholen van openbaar voortgezet onderwijs geldt een acceptatieplicht van leerlingen.

Het voortgezet onderwijs kent een lumpsum financiering van personele en materiële uitgaven. De Personele kosten bedragen ongeveer 80% van de totale kosten. Het lumpsum budget is gebaseerd op het aantal leerlingen op een peildatum. De gemeenten financieren de huisvestingskosten en het onderwijsachterstandenbeleid.

### Productie via de markt

Het voortgezet onderwijs is een product dat via de markt zou kunnen worden voortgebracht. Dit wordt geïllustreerd door het feit dat er ook scholen zijn voor voortgezet onderwijs die niet voor bekostiging door de overheid in aanmerking komen en hun inkomsten verkrijgen door cursusgeld te vragen aan leerlingen.

Wanneer prijzen voor de diverse typen van onderwijs zouden worden ingevoerd, worden wel afwegingen in het proces gebracht die er nu nog niet zijn. De keuze voor het meest passende onderwijs wordt dan medebepaald door de prijs van dat onderwijs, zeker bij lagere inkomensgroepen. Hierdoor ontstaat spanning met de centrale doelstelling. Daarbij komt het informatieprobleem dat de onderwijsontvanger niet weet, of hij wel de gevraagde kwaliteit krijgt.

## Outputfinanciering

Het is in het voortgezet onderwijs toch moeilijk om het gewenste product te definiëren. Het is veelal breder dan alleen het gehaalde diploma. Als het gewenste product te eng wordt gedefinieerd, kan door strategisch gedrag de gewenste uitkomst juist ondergraven worden.

## Casus Voortgezet onderwijs

De kennis over het meest optimale onderwijsproces zit op decentraal niveau. Het is voor de centrale overheid moeilijk om voor heel diverse situaties het optimale onderwijsprogramma vorm te geven. Dit moet decentraal gebeuren. Door scholen voor voortgezet onderwijs een lumpsumbudget te geven kunnen zij zelf invulling geven aan het optimale onderwijsproces. In de casus kan gekeken worden welke voorwaarden vervuld zouden moeten worden zodat de scholen het meest optimale onderwijsproces kunnen inrichten en de centrale overheid binnen aanvaardbare kosten voldoende kwaliteit van het onderwijs kan handhaven.

Het aantal instellingen in het Voortgezet Onderwijs is aanzienlijk geringer dan in het primair onderwijs. Toch ligt het ook hier voor de hand dat via een zekere mandatering een sectororganisatie de onderhandelingen zal voeren met de vakbonden. De vraag is of er één of meerdere (op basis van regio of grondslag) sectororganisaties zullen ontstaan. Voor de casus gaan we uit van één enkele sector organisatie.

## Voortbrenging in de marktsector:

Het voortgezet onderwijs is als product te definiëren, immers de overheid legt de kerndoelen basisvorming en de exameneisen (eindtermen) vast. Het product is in deze definitie een voorbereidende opleiding tot de eindtermen.

Gezien de veelvormigheid van de huidige doelstellingen van het voortgezet onderwijs betekent dit vermoedelijk dat een aantal vaardigheden die moeilijk in eindtermen zijn vast te leggen, niet meer onder het product "voortgezet onderwijs" vallen.

De markt voor voortgezet onderwijs kent vele aanbieders, en vele vragers dus de voorwaarden voor optimale marktwerking zijn aanwezig.

Om de consumenten van het voortgezet onderwijs daadwerkelijk de juiste afweging te laten maken dient de consument ook een prijs voor het onderwijs te betalen.

Wil de overheid financiële ondersteuning bieden aan het onderwijs dan moeten de geldstromen vanuit de overheid dus verlegd worden van de instellingen naar de burger (vouchers?)

## Het volume

Marktwerking levert geen automatische garantie dat er op iedere plaats voldoende volume (mede gezien de breedte in de opleidingen) aanwezig is, ten minste niet allemaal tegen een concurrerende prijs. Op sommige plaatsen zal slechts tegen hoge kosten een voorziening (een school voor voortgezet onderwijs) aangeboden worden.

## Kwaliteit

In de markt wordt de kwaliteit van het voortgezet onderwijs geborgd doordat de overheid eindtermen formuleert. Scholen die er in slagen tegen een redelijke prijs leerlingen te laten slagen voor de eindtermen zijn dan kwalitatief goed. Dit kwaliteitsbegrip is echter minder uitgebreid dan het begrip dat momenteel gehanteerd wordt (zie boven: persoonlijke ontplooiing van leerlingen, sociale cohesie etc).

## Outputfinanciering

Om volledige toegankelijkheid en voldoende aanbod van scholen te garanderen wordt de voortbrenging van deze collectieve voorziening niet aan de markt overgelaten. Door deze

collectieve voorziening binnen de collectieve sector voort te brengen bepaalt de overheid het aanbod van scholen en garandeert de toegankelijkheid door het voortgezet onderwijs volledig te bekostigen.

Het onderwijsproces als zodanig wordt volledig aan de school overgelaten.

De overheid geeft de school een lumpsum budget. Om kwaliteit en doelmatigheid zoveel mogelijk te bevorderen bij scholen zou hiervoor een outputbudget het meest geëigend zijn.

#### Volume

Dit vereist dan wel dat de overheid afspraken kan maken over de kostprijs en de hoeveelheid en kwaliteit van de te leveren prestaties. Het maken van afspraken over de kostprijs is op zich geen probleem, er is voldoende ervaring om globaal te bepalen welke kosten gemoeid zijn met het laten doorlopen van een leerling van het voortgezet onderwijs. Wel is er op dit moment een grote variatie aan kosten (bv. als gevolg van de leeftijd van het personeel of de staat en ouderdom van de gebouwen). De vraag of en hoe daarmee in voldoende mate rekening kan worden gehouden moet eveneens helder beantwoordt worden. Ook volumeafspraken (het aantal leerlingen dat wordt opgeleid) kunnen duidelijk gemaakt worden.

#### Kwaliteit

Afspraken over prestaties zijn lastiger te maken, omdat het huidige kwaliteitsbegrip ruim is. De huidige doelstelling is deels te vangen in de beschrijving van de eindtermen, deels zijn er doelstellingen niet in eindtermen onder te brengen. Dat hangt ook samen met het feit dat de "input" van het onderwijsproces, de leerlingen in het voortgezet onderwijs, sterk kan verschillen. De doelstelling van het voortgezet onderwijs is om ieder kind op te leiden voor het voor hem of haar meest passende vervolgonderwijs. Er is dus onder die doelstelling geen gemeenschappelijke eindnorm te construeren waarop financiering gebaseerd zou kunnen worden. Hierdoor is outputfinanciering niet goed mogelijk. Outputfinanciering vereist dat de overheid eenduidige eindtermen neerlegt die aan het einde van het voortgezet onderwijs getoetst worden. Daarbij moet veel aandacht worden geschonken aan het meten van de prestaties (bv. wat is het niveau van de leerling bij binnenkomst, wat is de toegevoegde waarde van de school en hoe wordt omgegaan met wisseling van school of schoolsoort).

#### **Inputfinanciering**

Het voortgezet onderwijs heeft specifieke kenmerken en doelstellingen die ertoe leiden dat de overheid deze doelstellingen alleen kan waarmaken bij inputfinanciering. Genoemd zijn al de toegankelijkheid, voldoende aanbod van scholen en een ruim kwaliteitsbegrip in de doelstelling van het voortgezet onderwijs. De kennis over de optimale inrichting van het onderwijsproces kan nog steeds op de school liggen. Er zijn dus overwegingen om met decentrale budgetten te werken. Aangezien de bulk van de onderwijsuitgaven personeelsuitgaven zijn, gaat het dan ook om de decentralisatie van de arbeidsvoorwaarden. De vraag is dan op welke wijze incentives zijn in te bouwen zodat het meest optimale en doelmatige onderwijsproces tot stand komt tegen een redelijke prijs.

Gezien de aard van de collectieve voorziening (voortgezet onderwijs) komt hiervoor een procesbudget in aanmerking. Gezien de doelstellingen van het voortgezet onderwijs gaat het om een proces waarin de ontwikkeling van kinderen centraal staat zonder dat er alleen maar harde eindresultaten gevraagd worden.

#### Volume

Een procesbudget is een lump-sumbudget gebaseerd op een gemiddelde kostprijs van de voorziening. Het onderwijsproces is zodanig te standaardiseren dat een dergelijk

bedrag is vast te stellen. In dit geval gaat het om het aantal benodigde leraren, leermiddelen en eventueel huisvesting. Alle zijn afhankelijk van het aantal leerlingen. Het budget vertaalt zich dan in een taakstellend bedrag per leerling per jaar. Hierbij dient overigens te worden aangetekend dat dit budget volledig vrij aanwendbaar moet zijn. Via de budgetten is ook gegarandeerd dat er voldoende voorzieningen zijn. Voor de arbeidsvoorwaardenvorming is relevant hoe de jaarlijkse aanpassing van het budget plaatsvindt.

Randvoorwaarden voor optimale werking procesbudget  
Ex ante afspraken over indexatie mechanisme procesbudget.  
Vrije aanwending budget

Randvoorwaarden ten aanzien van kwaliteit  
Aangezien er geen prestatienormering is, zijn ex ante aanvullende afspraken nodig om te garanderen dat de instellingen ook streven naar optimale kwaliteit. Daarvoor moeten twee zaken geregeld worden: De toetsing van de kwaliteit en correctiemechanismen als niet voldaan wordt aan de kwaliteitsnorm

Scholen voor voortgezet onderwijs hebben al een impliciete kwaliteitstoetsing via keuze van ouders en leerlingen voor een bepaalde school. Verondersteld mag worden dat een kwalitatief slechte school steeds minder leerlingen zal trekken en daarmee vanzelf ophoudt te bestaan. Dit vereist wel dat ouders en leerlingen voldoende informatie hebben over het voortgezet onderwijs en dat er voldoende alternatieven zijn om naar toe te gaan. De overheid moet er voor zorgen dat informatie over de kwaliteit van scholen jaarlijks openbaar wordt gemaakt. Op dit moment wordt dat gedaan via een schoolplan en een schoolgids. Dit laatste instrument richt zich met name op ouders en leerlingen en bevat informatie over de werkwijze van de school. Daarnaast moet afgesproken worden dat instellingen periodiek gevisiteerd worden op de kwaliteit van het onderwijs vanuit het ministerie. De preferenties van ouders en leerlingen hoeven immers niet volledig synchroon te lopen met die van de maatschappij. De inspectie voor het onderwijs vervult hierin een belangrijke rol: er worden inspectierapporten opgesteld, die voor betrokkenen openbaar zijn. Daarnaast is op de internet site van de inspectie informatie per school te vinden.

Er zijn twee correctiemechanismen bij onvoldoende kwaliteit: Zoals hierboven aangegeven kan een school "leeglopen" omdat ouders en leerlingen niet tevreden zijn. Indien scholen volstrekt niet voldoen aan de kwaliteitsnormen die de overheid heeft gesteld wordt de bekostiging stopgezet.

## De sector Primair onderwijs

### Algemeen

Het Primair Onderwijs heeft tot doel kinderen een hoogwaardige opleiding te geven waardoor zij hun capaciteiten tot ontwikkeling kunnen brengen. Het is een maatschappelijk belang dat het primair onderwijs door alle kinderen gevolgd wordt.

Beschrijving sector

Er zijn 7690 scholen voor primair onderwijs in Nederland. Dit zijn basisscholen, speciale basisscholen en scholen voor speciaal onderwijs. Het aantal leerlingen tussen de 4 en de 12 jaar bedraagt 1.7 miljoen. De scholen voor openbaar onderwijs worden bestuurd door gemeenten. Het bijzonder onderwijs omvat ruim 60% van alle scholen. De scholen voor bijzonder onderwijs worden bestuurd door verenigingen of stichtingen. Deze scholen hebben vrijheid van inrichting van het onderwijs en leermiddelen. De docenten die werkzaam zijn op deze scholen dienen ook te voldoen aan de eisen die de overheid stelt ten aanzien van het onderwijzend personeel. Besturen hebben vaak één of meerdere scholen onder zich.

### Verantwoordelijkheden

De overheid dient te zorgen voor een kwalitatief goed stelsel van primair onderwijs dat voor alle kinderen toegankelijk is. De overheid hoeft het aanbod van primair onderwijs niet uitsluitend zelf te organiseren. Het oprichten van scholen voor het geven van primair onderwijs is in principe vrij.

### Kwaliteit

De overheid houdt toezicht op de kwaliteit van het primair onderwijs. De overheid heeft daarnaast de verantwoordelijkheid om te zorgen voor het aanbieden van voldoende voorzieningen voor algemeen vormend lager onderwijs (openbare scholen). De uitvoering van deze taak is gedelegeerd aan gemeenten.

### Toegankelijkheid

De overheid garandeert de toegankelijkheid door het primaire onderwijs volledig te bekostigen. Dat geldt niet alleen voor het openbaar onderwijs maar ook voor het door derden georganiseerd primair onderwijs (mits voldaan aan wettelijke voorschriften)

### Toezicht op kwaliteit

De kwaliteit van het onderwijs wordt geborgd door bij wet eisen te formuleren aan de deugdelijkheid van het onderwijs. De overheid heeft kerndoelen geformuleerd waaraan leerlingen aan het eind van het primair onderwijs dienen te voldoen. De overheid stelt ook eisen van bekwaamheid aan het onderwijzend personeel. Ook stelt de overheid minimeisen aan de onderwijstijden die scholen aanbieden. De overheid is daarnaast verplicht de leerplicht wet te handhaven. Om op bovenstaande eisen toe te zien heeft de minister de beschikking over de Onderwijsinspectie.

### Financiering

Het primair onderwijs wordt volledig bekostigd door de overheid (centraal en gemeentelijk). Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen personele kosten, materieel en huisvesting.

De huisvestingskosten worden door de gemeenten gefinancierd. De belangrijkste kosten zijn de personele kosten (86% van het budget). Deze worden gefinancierd via een systeem dat deels op declaratiebasis deels lumpsum is. In principe wordt op basis van het leerlingenaantal de formatie van het aantal onderwijsgevenden afgeleid. Daarbij wordt onderscheid gemaakt naar bovenbouw, onderbouw, schoolleiding en achterstandenbeleid.

De prijs wordt bepaald door de centrale overheid: voor inschaling bestaan centrale voorschriften en de arbeidsvoorwaardenonderhandelingen vinden plaats op centraal niveau. De minister van Onderwijs onderhandelt met de vakbonden over de arbeidsvoorwaarden. Het materieelbudget is lump sum en is gebaseerd op de parameters aantal vestigingen, aantal groepen en aantal leerlingen.

#### Productie via de markt

Onderwijs in het algemeen en dus ook primair onderwijs is een "product" dat in principe ook via de markt geproduceerd kan worden. De facto gebeurt dat momenteel ook op kleine schaal. Volledige marktwerking betekent dat de overheid alleen nog op kwaliteit toetst. Het nadeel van volledige marktwerking is dat de toegankelijkheidsdoelstelling onder druk komt. Zowel ten aanzien van de prijs als ten aanzien van leerling-acceptatieplicht. Nu betalen de gebruikers niets voor het gebruik van de voorziening. Maar bij volledige marktwerking hoort dat iedere school een prijs gaat vragen voor het gebruik van onderwijs.

#### Outputfinanciering

Om onderwijsinstellingen te prikkelen tot een zo doelmatig mogelijke inzet van middelen is de vraag of outputfinanciering mogelijk is. Daarbij doet zich gelijk het probleem voor dat op dit moment de einddoelen van het primair onderwijs niet volledig geoperationaliseerd zijn en niet getoetst worden. Het is in principe natuurlijk wel mogelijk output cq afspraken te maken en deze aan te vullen met centraal geformuleerde kwaliteitseisen. Dit lijkt echter heel veel op lump sum inputfinanciering gekoppeld aan prestatieafspraken. In alle gevallen wordt echter het organiseren van "het meest optimale productieproces"

#### **Casus**

Het huidige primair onderwijs is momenteel nog vrij sterk centraal gestuurd. Weliswaar is de "productie" van het onderwijs decentraal vormgegeven maar via een veelheid van centrale regels betreffende het onderwijs proces en de arbeidsvoorwaarden houdt de centrale overheid stevige controle. Hierdoor is het op instellingsniveau niet altijd mogelijk het onderwijsproces het meest optimaal in te richten.

Om het productieproces op instellingsniveau meer optimaal in te richten zou het totale budget voor huisvesting, materieel en personeel gedecentraliseerd kunnen worden naar de instelling of naar het bestuur. Tegelijkertijd betekent dit centrale sturing op het onderwijsproces los gelaten wordt. Het budget zou dan bijvoorbeeld uitsluitend gebaseerd kunnen worden op het aantal leerlingen, als meest bepalende factor voor de kosten.

Daarbij doet zich de vraag voor naar welke instantie het arbeidsvoorwaardenoverleg gedecentraliseerd zou kunnen worden. Gegeven dat er een kleine 8000 scholen voor primair onderwijs zijn in Nederland spelen hier de transactiekosten een voorname rol. Een logisch scenario zou zijn dat scholen geclusterd of individueel een mandaat verstrekken aan een sectororganisatie waarna de sectororganisatie namens hen een CAO afsluit.

Casus Primair onderwijs

### **Voortbrenging in de marktsector:**

Het primair onderwijs is als product te definiëren, voorwaarde daarvoor is wel dat de overheid eindtermen vastlegt. Er kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een bepaalde CITO toetsscore. Het product is dan een voorbereidende opleiding tot de eindtermen. Gezien de veelvormigheid van de huidige doelstellingen van het primair onderwijs betekent dit vermoedelijk dat een aantal vaardigheden die moeilijk in eindtermen zijn vast te leggen, niet meer onder het product "primair onderwijs" zullen vallen.

De markt voor primair onderwijs kent vele aanbieders, en vele vragers dus de voorwaarden voor optimale marktwerking zijn aanwezig. Om de consumenten van het primair onderwijs daadwerkelijk de juiste afweging te laten maken dient ook een prijs voor het onderwijs betaald te worden door de consument. Wil de overheid financiële ondersteuning bieden aan het onderwijs dan moeten de geldstromen vanuit de overheid dus verlegd worden van de instellingen naar de burger (vouchers?)

#### Het volume

Marktwerking levert geen automatische garantie dat er op iedere plaats voldoende volume aanwezig is, ten minste niet allemaal tegen een concurrerende prijs. Op sommige plaatsen zal slechts tegen hoge kosten een voorziening (een basisschool) aangeboden worden.

#### Kwaliteit

In de markt wordt de kwaliteit van het primair onderwijs geborgd doordat de overheid eindtermen formuleert. Scholen die er in slagen tegen een redelijke prijs leerlingen te laten slagen voor de eindtermen zijn dan kwalitatief goed. Dit kwaliteitsbegrip is echter minder uitgebreid dan het begrip dat momenteel gehanteerd wordt.

### **Outputfinanciering**

Om volledige toegankelijkheid en voldoende aanbod van scholen te garanderen wordt de voortbrenging van deze collectieve voorziening niet aan de markt overgelaten. Door deze collectieve voorziening binnen de collectieve sector voort te brengen bepaalt de overheid het aanbod van scholen en garandeert de toegankelijkheid door het primair onderwijs volledig te bekostigen.

Het onderwijsproces als zodanig wordt volledig aan de school overgelaten.

De overheid zou de school een budget kunnen geven. Om kwaliteit en doelmatigheid zoveel mogelijk te bevorderen bij scholen zou een outputbudget hier voor het meest geëigend zijn.

#### Volume

Dit vereist dan wel dat de overheid afspraken kan maken over de kostprijs en de hoeveelheid en kwaliteit van de te leveren prestaties. Het maken van afspraken over de kostprijs is geen probleem, er is voldoende ervaring om globaal te bepalen welke kosten gemoeid zijn met het laten doorlopen van een leerling van het basisonderwijs. Ook volumeafspraken (het aantal leerlingen dat wordt opgeleid) kunnen duidelijk gemaakt worden.

#### Kwaliteit

Afspraken over prestaties zijn lastiger te maken, omdat het huidige kwaliteitsbegrip ruim is. Omdat de huidige doelstelling veelomvattend is, zijn er ten aanzien van het primair onderwijs geen eindtermen gedefinieerd die het niveau van een leerling weergeven. Dat hangt ook samen met het feit dat de "input" van het onderwijsproces, de leerlingen in het primaire onderwijs sterk kan verschillen. De doelstelling van het primair onderwijs is om ieder kind op te leiden voor het voor hem of haar meest passende vervolgonderwijs. Er is dus onder die doelstelling geen gemeenschappelijke eindnorm te construeren waarop

financiering gebaseerd zou kunnen worden. Hierdoor is outputfinanciering niet goed mogelijk. Outputfinanciering vereist dat de overheid eenduidige eindtermen neerlegt die aan het einde van het primair onderwijs getoetst worden. Daarbij moet veel aandacht worden geschonken aan het meten van de prestaties (bv. wat is het niveau van de leerling bij binnenkomst, wat is de toegevoegde waarde van de school en hoe wordt omgegaan met wisseling van school of schoolsoort).

### **Inputfinanciering**

Het primair onderwijs heeft specifieke kenmerken en doelstellingen die ertoe leiden dat de overheid deze doelstellingen alleen kan waarmaken bij inputfinanciering. Genoemd zijn al de toegankelijkheid, voldoende aanbod van scholen en een ruim kwaliteitsbegrip in de doelstelling van het basisonderwijs.

De kennis over de optimale inrichting van het onderwijsproces ligt nog steeds op de school. Er zijn dus overwegingen om met decentrale budgetten te werken.

Aangezien de bulk van de onderwijs uitgaven personeelsuitgaven zijn gaat het dan ook om de decentralisatie van de arbeidsvoorwaarden.

De vraag is dan op welke wijze incentives zijn in te bouwen zodat het meest optimale en doelmatige onderwijsproces tot stand komt tegen een redelijke prijs.

Gezien de aard van de collectieve voorziening (primair onderwijs) komt hiervoor een procesbudget in aanmerking. Gezien de doelstellingen van het primair onderwijs gaat het om een proces waarin de ontwikkeling van kinderen centraal staat zonder dat er harde eindresultaten gevraagd worden.

#### **Volume**

Een procesbudget is een lumpsumbudget gebaseerd op een gemiddelde kostprijs van de voorziening. Het onderwijsproces is zodanig te standaardiseren dat een dergelijk bedrag is vast te stellen. In dit geval gaat het om het aantal benodigde leraren, leermiddelen en eventueel huisvesting. Alle zijn afhankelijk van het aantal leerlingen. Het budget vertaalt zich dan in een taakstellend bedrag per leerling per jaar. Hierbij dient overigens te worden aangetekend dat dit budget vrij aanwendbaar moet zijn. (dwz niet geormerkt voor specifieke doelen maar wel verplicht besteed aan "onderwijs") Hierdoor is het voor scholen mogelijk om te zoeken naar een andere meer efficiënte inrichting van het onderwijsproces.

Via de budgetten is ook gegarandeerd dat er voldoende voorzieningen zijn. Voor de arbeidsvoorwaardenvorming is nog relevant hoe de jaarlijkse aanpassing van het budget plaatsvindt.

#### **Randvoorwaarden voor optimale werking procesbudget**

Ex ante afspraken over indexatie mechanisme procesbudget.

Vrije aanwending budget

#### **Randvoorwaarden ten aanzien van kwaliteit**

Aangezien er geen prestatienormering is, zijn ex ante aanvullende afspraken nodig om te garanderen dat de instellingen ook streven naar optimale kwaliteit. Daarvoor moeten twee zaken geregeld worden: De toetsing van de kwaliteit (inclusief vaststellen en invoeren indicatoren) en Correctie mechanismen als niet voldaan wordt aan de kwaliteitsnorm.

Scholen hebben al een impliciete kwaliteitstoetsing via keuze van ouders en leerlingen voor een bepaalde school. Verondersteld mag worden dat een kwalitatief slechte school steeds minder leerlingen zal trekken en daarmee vanzelf ophoudt te bestaan. Dit vereist wel dat ouders en leerlingen voldoende informatie hebben over de school. De overheid moet er voor zorgen dat informatie over de kwaliteit van scholen jaarlijks openbaar wordt

gemaakt. Nu al is er een wettelijke bepaling dat er een schoolplan is dat een beschrijving bevat van het beleid met betrekking tot de kwaliteit van het onderwijs dat binnen de school wordt gevoerd. De wet bepaalt ook dat er een schoolgids is met informatie voor ouders en leerlingen over de werkwijze van de school en informatie over de doelen van het onderwijs en de resultaten die met het onderwijsleerproces worden bereikt.

Daarnaast moet afgesproken worden dat instellingen periodiek gevisiteerd worden op de kwaliteit van het onderwijs vanuit het ministerie. De preferenties van ouders en leerlingen hoeven immers niet volledig synchroon te lopen met die van de maatschappij. De inspectie voor het onderwijs vervult hierin een belangrijke rol: er worden inspectierapporten opgesteld, die voor betrokkenen openbaar zijn. Daarnaast is op de internet site van de inspectie informatie per school te vinden.

Er zijn twee correctiemechanismen bij onvoldoende prestatie: Zoals hierboven aangegeven kan een school "leeglopen" omdat ouders en leerlingen niet tevreden zijn en indien scholen volstrekt niet voldoen aan de kwaliteitsnormen die de overheid heeft gesteld wordt de bekostiging stopgezet.

## De sector Rijk

De sector Rijk is een dwarsdoorsnede van alle departementen en beslaat daarmee een scala aan beleidsterreinen en activiteiten. Een enkele productdefinitie op het niveau van de sector die representatief zou kunnen zijn voor een adequaat functioneren van de sector is daarom niet voorhanden. De taken die binnen de sector Rijk worden uitgevoerd kunnen worden onderverdeeld naar een drietal hoofdgroepen: beleid, uitvoering en toezicht.

### Verantwoordelijkheden en bevoegdheden

Het beleid is in de meeste gevallen centraal georganiseerd binnen het eigen ministerie. De omvang en kwaliteit van het beleid wordt geborgd door de eigen departementale organisatie en daarmee is de betreffende bewindspersoon zowel beleidsmatig als beheersmatig volledig verantwoordelijk. Financiering is volledig gebaseerd op input. Uiteraard zijn producten als nota's, notities, wetsvoorstellen, richtlijnen, AMVb's, adviezen, regelingen en instructies wel voor handen maar deze kunnen niet eenvoudig gevat worden in een (verzameling) producttermen die het succes van de beleidskernen zou kunnen duiden.

Toezicht is een instrument dat invulling geeft aan de beheersverantwoordelijkheid of systeemverantwoordelijkheid van de minister en is mede daarom veelal binnen het eigen ministerie georganiseerd. Echter, wanneer het toezicht mede betrekking heeft op activiteiten van de overheid zelf (bijvoorbeeld de persoonsregistratie), wordt het toezicht op afstand geplaatst. In dat laatste geval kan de minister beleidsmatig alleen sturen via een wetwijziging (die de autoriteit van de toezichthouder vormt) en kan niet meer worden aangesproken op de toepassing van de regels. De verantwoordelijkheid voor de bedrijfsvoering kan in zo'n geval op diverse wijzen worden vormgegeven maar zal altijd bestaan uit een verantwoording van de toezichthoudende instelling aan de minister in verband met de comptabiliteitswet.

De sector Rijk kent vier grote uitvoeringsorganisaties: de Belastingdienst (32.000), de Dienst Justitiële Inrichtingen (16.000), Rijkswaterstaat (10.000) en de Immigratie en NaturalisatieDienst (3500). Samen bepalen deze uitvoeringsdiensten ruim de helft van de werkgelegenheid in de sector Rijk. Producttermen zijn bij deze onderdelen van de sector Rijk wel degelijk voor handen. Toch vallen deze diensten onder de directe regie van de minister. Er weliswaar sprake van (voorgenomen) interne verzelfstandiging maar zowel de opdrachtgever als de opdrachtnemer (agentschapmodel) vallen hiërarchisch onder de bewindspersoon. De sector Rijk is daarmee (naast Defensie) één van de laatste bolwerken van eigen productie door de Rijksoverheid. De ministers zijn volledig verantwoordelijk voor het resultaat en het beheer van de uitvoeringsinstellingen.

### Productie via de Markt

Met name voor de uitvoerende taken die al min of meer langs de lijnen van output worden gecoördineerd is het interessant om de mogelijkheden voor marktwerking te bezien. De vraag is echter of het toezicht op bijvoorbeeld de belastingheffing niet dusdanig intensief zouden moeten zijn dat er economisch geen motief is om deze taken uit te besteden. Daarnaast heeft zowel de belastingdienst als Rijkswaterstaat ook toezichthoudende taken en beleidsmatige taken. Het opsluiten van gevangenen kent een goed objectiveerbaar hoofdbestanddeel namelijk het opsluiten van veroordeelden maar kent daarnaast ook minder eenduidige waarden die de relatie tussen output en beleidsdoelstelling compliceren. Het gaat dan met name om het bevorderen van reïntegratie van gevangenen tijdens hun opsluiting. Indien de inbewaringstelling zou kunnen worden losgekoppeld van overige doelstelling zou een substantieel deel van de uitvoering van het sanctiebeleid kunnen worden uitbesteed aan de markt.

Bekostiging op basis van outputfinanciering

Veel van de uitvoering is intern verzelfstandigd en wordt gefinancierd op basis van output. Echter, er is geen sprake van lagere bestuursniveau en dus liggen de sturingsrelatie uitsluitend in de hiërarchie van de organisatie. Dat daarbij gebruik wordt gemaakt van outputindicatoren bevordert de doelmatigheid van de eigen organisatie.

Bekostiging op basis van input

Het overgrote deel van de sector Rijk is input gefinancierd en de verantwoording vindt plaats via de begrotingssystematiek. Doelmatigheid wordt opgelegd door bijvoorbeeld taakstelling tijdens regeerakkoord of gerichte onderzoeken.

## **Casus**

De analyse van decentralisatie binnen de sector Rijk spitst zich toe op de uitvoeringsorganisatie: gevangeniswezen (dienst justitiële inrichtingen)

De Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI)

### **1) De collectieve voorziening wordt in de marktsector voortgebracht**

De Dienst Justitiële Inrichtingen levert een gedifferentieerd aanbod van detentie-, behandel- en opvangplaatsen tegen kostprijzen. Deze diensten worden aangeboden in het kader van de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen met als doel de veiligheid van de maatschappij te bevorderen. Deze veiligheid wordt nagestreefd door onttrekking van de gedetineerde aan de samenleving en door een zodanig programma aan te bieden dat, na terugkeer in de samenleving, hij niet in herhaling valt. De onttrekking van de gedetineerde aan de samenleving is goed en sluitend te vatten in producttermen terwijl de reïntegratieprogramma's veel lastiger kunnen worden gestandaardiseerd.

Randvoorwaarde

De detentie moet organisatorisch gescheiden worden van behandelingen en opvang.

Garanties voor kwantiteit

Indien de overheid kan optreden als vrager op de markt voor detentieplaatsen is zij de enige vrager op die markt. Dat brengt een zekere marktmacht met zich mee ware het niet dat de vraag min of meer autonoom bepaald wordt binnen de justitiële keten. Hierdoor kunnen fricties tussen vraag en capaciteit makkelijk leiden tot prijsstijgingen indien de aanbieders te zeer geconcentreerd of georganiseerd zijn. De overheid moet erop toezien dat er voldoende aanbieders zijn.

Daarnaast heeft alleen de overheid de beschikking over de informatie over de groei van de vraag omdat zij de overige activiteiten van de Justitiële keten in beheer heeft. Om de totale capaciteit in de markt mee te laten bewegen met de vraag, zal informatie moeten worden verstrekt over de verwachte groei van de vraag. Deze informatie is nodig voor investeringsbeslissingen en moet voorkomen dat de capaciteit op enig moment ontoereikend is.

In verband met de benodigde beveiliging zal de optimale schaal van een gevangenis aanzienlijk zijn. Hierdoor zijn aanvangsinvesteringen hoog hetgeen de toetreding tot de markt kan belemmeren. Mogelijk dat de overheid hierin zal moeten assisteren. Dit kan door óf alleen de exploitatie van de gevangenis over te laten aan de markt óf door

financiële assistentie bij de bouw van nieuwe instellingen. Beide ingrepen beperken de marktwerking.

#### Randvoorwaarde

Het aantal aanbieders moet voldoende groot zijn

Er moet toezicht zijn op onderlinge afspraken tussen aanbieders

Er moet informatie verstrekt worden over de ontwikkeling van de totale vraag

Toetredingsbelemmeringen in de vorm van aanvangsinvesteringen moeten zoveel mogelijk worden weggenomen.

#### Garanties voor kwaliteit

Het recht om mensen hun vrijheid af te nemen is voorbehouden aan de overheid op basis van rechtspraak. Dat wil zeggen dat de detentie moet voldoen aan strikte normen rondom het welzijn van de gedetineerde. Deze normen kunnen gevat worden in de definitie van een detentieplaats. Bijvoorbeeld het aantal vierkante meters per gedetineerde, faciliteiten in de cel, faciliteiten in het complex, etc. . Het gebruik van de faciliteiten; aantal uren luchten, aantal uren sporten, etc. kan eveneens worden gedefinieerd maar is minder goed controleerbaar. Een combinatie van enquêtes onder gedetineerden en visitaties zouden een beeld moeten geven van de dienstverlening in de gevangenissen.

Het aantal ontsnappingen kan gelden als norm voor de veiligheid. Echter, aangezien ontsnappingen grote gevolgen hebben voor de veiligheid of het veiligheidsgevoel van burgers zou een inspectie vooraf moeten toezien op de beveiliging van de instelling. Zoals de brandveiligheid van een horecagelegenheid bepalend is voor de exploitatievergunning, zou de beveiliging bepalend kunnen zijn voor de ‘gevangenisvergunning’.

De integriteit van de partijen die een gevangenis exploiteren moet worden gewaarborgd. Indien de toetreding tot de markt volledig vrij zou zijn, zouden partijen kunnen toetreden met belangen die tegengesteld zijn aan die van de overheid. Ook voor bewakingsdiensten in de markt gelden dergelijke checks op de integriteit. Het bevordert de transparantie van de markt en draagt bij aan de veiligheid van de instelling.

#### Randvoorwaarde

Een kwaliteitsmonitor moet inzicht verschaffen in de dienstverlening van de gevangenissen.

Een vergunningensysteem moet de veiligheid van de faciliteit en de integriteit van de organisatie waarborgen.

#### Garanties voor doelmatigheid

Om concurrentie tussen de instellingen daadwerkelijk tot zijn recht te laten komen, zal de overheid zich moeten oefenen in de rol van consument. Dat betekent dat contractmanagement nodig is waarin de kwaliteit en de prijzen tegen elkaar worden afgewogen. Belangrijk daarbij is dat de overheid zichzelf verplicht om op basis van die gegevens te kiezen voor de ene of de andere instelling. De regels voor nationale aanbesteding zouden hierbij een instrument kunnen zijn.

#### Randvoorwaarde

De overheid moet een consumentenorganisatie inrichtingen om aanbieders kritisch tegemoet te treden

#### Sturing

Er zijn veel voorbeelden in de markt waarin de overheid minimum eisen stelt aan aanbieders (bewakingsdiensten, horeca) en of producten (warenwet). Indien de politiek

deze normen wil wijzigen in de situatie dat de productie via de markt verloopt, moet zij dit doen als contractpartij. Stel het aantal vierkante meters per gevangene moet worden gehalveerd, dan kunnen de daarvoor benodigde investeringen niet per direct worden afgedwongen. Zeker wanneer de eisen en normen aan de detentieplaatsen sterk fluctueren, zal de markt niet goed kunnen functioneren. Sturing is minder direct en wijzigingen zullen langer duren.

Randvoorwaarde

De eisen aan de detentieplaatsen moeten voor langere tijd vaststaan

## **2) De collectieve voorziening wordt in de collectieve sector voortgebracht**

### **1. Outputfinanciering**

De DJI levert detentie,- behandel en opvangplaatsen. De behandel,- en opvangplaatsen kunnen niet worden gevat in outputbudgettering. Gezien de verschillende eigenschappen van de producten zouden verschillende financieringsregimes moeten gelden voor de verschillende 'producten'.

Randvoorwaarde

De detentieplaatsen, opvangplaatsen en behandelplaatsen moeten afzonderlijk worden gefinancierd

Garanties voor kwantiteit

In de situatie van outputfinanciering zal de overheid afspraken moeten maken over volume en kostprijs van de voortbrenging van detentieplaatsen. Algemeen geldt dat deze afspraken concreet en goed controleerbaar moeten zijn. In de justitiële keten zal daarom de registratie van aangeboden veroordeelden goed moeten worden georganiseerd.

Ten aanzien van de totale capaciteit van de instellingen zal de verantwoordelijkheid bij de centrale overheid blijven. Immers, de instellingen kunnen geen kapitaal accumuleren (kostprijsfinanciering) en zijn daarom niet in staat om investeringen te doen. Dat betekent dat ook in het geval van outputfinanciering de totale vraag naar detentieplaatsen moeten worden ingeschat.

Randvoorwaarde

Er moet een sluitende verantwoording worden ingericht waarin de financieringsstroom o.b.v. output afzonderlijk kan worden gecontroleerd.

De geleverde diensten moeten goed controleerbaar zijn.

De uitbreiding van de totale capaciteit zal centraal moeten worden georganiseerd.

Garanties voor kwaliteit

In de output en de bijbehorende kostprijs zullen de kwaliteitseisen aan de detentieplaats moeten worden gevat zodanig dat daadwerkelijk een kostendekkende exploitatie kan bestaan. De afspraken over volume betreffen dus tevens afspraken over de kwaliteit van het volume. Aandachtspunt bij kwaliteitseisen ten aanzien van het welzijn van de gedetineerden is dat deze gericht moeten zijn op de output. Immers, proceseisen zouden de concurrentie tussen de instellingen kunnen hinderen. Een ander aandachtspunt betreft de controleerbaarheid: de kwaliteitseisen moeten zo objectief mogelijk kunnen worden vastgesteld.

Evenals in het geval van marktwerking is het raadzaam om de instellingen te controleren op de beveiliging in verband met het grote risico bij uitbraken. Dit kan in de bekostiging worden gerealiseerd of via vergunningen.

De belangrijkste randvoorwaarde voor de garantie van kwaliteit is de bevoegdheid en de praktische mogelijkheid van het centrale niveau om alternatieve aanbieders te zoeken bij slechts prestaties van een instelling. Alleen wanneer productie en kwaliteit bepalend zijn voor het voortbestaan van de instellingen ontstaat een omgeving waarin concurrentie op kwaliteit zal plaatsvinden. De bevoegdheid van de minister om instellingen te verlaten kan geregeld worden in de financiering. Een expliciete bevoegdheid om een bestuur weg te sturen of andere ingrepen te doen is niet nodig wanneer de minister de bevoegdheid heeft om de geldkraan dicht te draaien. De praktische mogelijkheid is minstens zo belangrijk als de formele bevoegdheid. Immers wanneer capaciteitsuitval het gewenste voorzieningenniveau bedreigt, is het centrale niveau chantabel. Het centrale niveau moet dus alternatieven voor de detentieplaatsen hebben in de vorm van een kleine overcapaciteit óf door alternatieve straffen te promoten.

#### Randvoorwaarde

Er moeten sluitende afspraken gemaakt worden over de kwaliteit van detentieplaatsen. De kwaliteitseisen moeten gericht zijn op de output en zo veel mogelijk objectief zijn. De beveiliging van de instellingen moet gegarandeerd worden via een randvoorwaarde bij de bekostiging of via een vergunning. De minister moet de bevoegdheid en de mogelijkheid hebben om detentieplaatsen niet langer bij een bepaalde instelling te betrekken.

#### Garanties voor doelmatigheid

De doelmatigheid wordt bij outputfinanciering ingegeven door een concurrerende omgeving van de instellingen. In het geval DJI zijn er twee bedreigingen voor deze concurrentie: de inputbudgetten voor overige diensten en een informatieprobleem ten aanzien van de kostprijs. De inputbudgetten mogen geen subsidiepotje voor inefficiënties bij de outputgefinancierde detentieplaatsen. De financieringsstromen moeten daarom worden onderscheiden en separaat worden verantwoord. De tweede bedreiging is een te hoge kostprijs: omdat de prijs van de voorziening niet tot stand komt via vraag en aanbod, moet vanuit het centrale niveau een kostprijs worden bepaald. Wanneer deze kostprijs te hoog is, moet dit op één of andere wijze blijken op het centrale niveau. Ook wanneer innovaties leiden tot efficiencywinst (in de gehele sector), dan moet dat bekend worden bij de minister.

#### Randvoorwaarde

Het outputbudget moet effectief 'afgeschermd' kunnen van budgetten met een andere grondslag

De informatie over de kostprijs moet (blijvend) betrouwbaar zijn.

#### Sturing

### **2. Taakbudget**

Voor het geheel van detineren, behandelen en opvangen zou wellicht een taakbudget gedefinieerd kunnen worden. De prestatie dient dan echter goed genormeerd te worden in termen van bijvoorbeeld recidive, evaluaties van de reclassering of de levensloop van ex-gedetineerden (in termen van inkomen, werk en huisvesting). In ieder geval vergt de controle op de taak veel inspanning van de centrale overheid. Gevoegd hierbij dat de norm lastig kan worden gedefinieerd, is een integraal taakbudget voor alle activiteiten van de DJI niet goed mogelijk.

Wanneer de prestatie niet goed kan worden genormeerd, laat staan gecontroleerd, dan gaat er geen discipline uit van de bekostiging. Is het dan ook twijfelachtig of in dat geval de arbeidsvoorwaardenontwikkeling kan worden overgelaten aan de instellingen.

### 3. Procesbudget

Wanneer bij aankomst van de gedetineerde een extern bureau (bijvoorbeeld vanuit het OM) zou kunnen vaststellen welke behandelingen de persoon behoeft, zou een procesbudget kunnen worden samengesteld. Op basis van de intake kan dan een bepaald budget voor de diverse handelingen worden verstrekt. Hierin kan ook de detentie worden verwerkt.

#### Randvoorwaarde

Organiseer een onafhankelijk intakebureau die de 'behoefte' van de gedetineerde vaststelt in termen van handelingen.

#### Garanties voor kwantiteit

Wanneer de vraag naar behandelingen extern wordt vastgesteld, kunnen de instellingen de behandelingen niet zelf bijstellen. Aangezien de instelling, of de leverancier van de reïntegratieactiviteiten, het best op de hoogte is van de behoefte aan bijsturing van de gedetineerde, kan het budget ontoereikend zijn voor een optimale behandeling. Om dit te voorkomen, moet het mogelijk zijn voor de instelling om extra budget aan te vragen bij het intake-bureau.

#### Randvoorwaarde

Organiseer een 'escape' voor de instellingen om in bijzondere gevallen extra budget aan te vragen voor meer handelingen.

#### Garanties voor kwaliteit

Binnen de budgettering zou de input aan bepaalde eisen kunnen worden onderworpen: een uur therapie zou alleen door een klinisch psycholoog mogen worden verstrekt, of de bewaker dient van een bepaald niveau te zijn. Het eindproduct van de instelling blijft echter buiten beeld in deze kwaliteitstoetsen. Dat betekent dat buiten de financiering om moet worden vastgesteld of gebruikers (in dit geval stakeholders zoals het OM, de minister, de gevangene en het personeel) tevreden zijn over het resultaat.

#### Randvoorwaarde

Stel eisen aan de kwaliteit van processtappen  
Organiseer buiten de financiering om een kwaliteitsmonitor gericht op de resultaten.

#### Garanties voor doelmatigheid

De doelmatigheid is slecht gewaarborgd bij een procesbudget. De budgetten zullen moeten worden samengesteld op basis van een verondersteld proces (zoveel uur voor dat, zoveel uur voor dat) en de feitelijke processen zullen bij een strikt regime zich schikken naar die veronderstelling. De vraag is en blijft dan altijd of dat proces het meest efficiënt is. Als toets kunnen instellingen met elkaar worden vergeleken opdat best-practices de doelmatigheid van alle instellingen kunnen bevorderen en inefficiënte organisaties kunnen worden aangepakt. Om de kennis en innovatiekracht van de instellingen in een dergelijke benchmark tot nut te laten zijn, moeten er vrijheidsgraden zijn in de budgetten. Een regime van lumpsumbudgetten of anderszins vrije bestedingsruimte is daarbij noodzakelijk.

Wanneer arbeidsvoorwaarden zouden worden afgesproken op het niveau van de sector, dan worden eventuele inefficiënties als gevolg daarvan niet zichtbaar in de benchmark. Immers, alle instellingen krijgen te maken met hogere loonkosten. Vanuit het oogpunt van beheersbaarheid is het procesbudget alleen hanteerbaar wanneer de loonkostenstijging is genormeerd en de kwaliteit van het eindproduct goed kan worden afgedwongen. In het geval van DJI is dat niet het geval.

#### Randvoorwaarde

Creëer een zekere mate van vrijheid in het budget om innovatie en efficiencyverbetering mogelijk te maken.

Richt een benchmark in om het veronderstelde budget aan te scherpen met best practices

De minister moet de bevoegdheid hebben om in te grijpen bij slecht presterende instellingen.

#### Sturing

De toepassing van gevangenisstraf kan eenvoudig tot een politiek item worden. Het aantal mensen op een cel en de faciliteiten die daar beschikbaar zijn, kunnen onderwerp zijn van discussie. In het procesbudget valt op alle aspecten van de detentie te sturen. Wanneer de politiek het regime wil verharderen dan is dat mogelijk, wanneer recidive door een bepaalde groep een probleem vormt dan kan dat ook worden aangestuurd. Het probleem is de aansturing op doelmatigheid. Het afdwingen van efficiency ten behoeve van meer opvang bijvoorbeeld is lastig te onderbouwen.

#### **4. Inputbudget**

Bij een inputbudget zullen alle prestaties en proceskenmerken buiten de productie van DJI moeten worden vastgesteld. Uiteraard kan in jaarplannen en jaarverslagen invulling worden gegeven aan de verantwoordingsrelatie met de Minister, maar alleen via bestuurlijke ingrepen kunnen slechte prestatie worden herkend en opgelost. De intensiteit van het bestuur wordt dan zodanig dat de efficiencywinst van decentraal arbeidsvoorwaardenoverleg twijfelachtig is.

## **De sector Politie**

De taakopdracht van de Politie is vastgelegd in de Politiewet en luidt: “ (...) te zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven.” Productdefinitie die deze taakopdracht op het niveau van de sector volledig kunnen dekken zijn niet voor handen. Dat neemt niet weg dat zaken als staandhoudingen, boetes of aangeleverde verdachten bij OM, wel een indicatie kunnen geven van de prestaties van de sector.

### Verantwoordelijkheden en bevoegdheden

In de Politiewet 1993 worden gezag en beheer onderscheiden. Het uitvoeren van de gezagstaak is een aangelegenheid van de burgemeesters, onderscheidenlijk de officier van justitie. Op rijksniveau worden regels gesteld voor de uitvoering van de beheerstaak. Het beheer wordt uitgevoerd door de korpsbeheerder. De betrokken korpsbeheerders verstrekken alle informatie over het beheer die de minister van BZK nodig heeft.

Beleidsmatige sturing van de politiekorpsen door de minister vindt plaats via het vierjaarlijks beleidsplan voor de politie, waarin de hoofdzaken van het beleid op rijksniveau en de landelijke thema's worden aangegeven. Dit beleidsplan krijgt momenteel vorm via het Landelijk Kader politie (convenant) dat momenteel wordt uitgewerkt in regionale convenanten. In deze convenanten worden prestatieafspraken gemaakt met de korpsen, volgens welke beleids- en beheersthema's worden geoperationaliseerd en geprioriteerd.

De minister van BZK houdt toezicht op het financiële beheer van het korps. De politie wordt gefinancierd op lump-sum basis: via een verdeelsystematiek op basis van sociaal-geografische kenmerken worden budgetverdeelenheden aan de korpsen verstrekt, waarmee zij hun wettelijke takenpakket dienen uit te voeren. Daarnaast kunnen voor specifieke situaties bijzondere of aanvullende bijdragen worden verleend aan korpsen.

Ten aanzien van de bedrijfsvoering is de minister op verschillende manieren betrokken. Zo kan een korps 'onder curatele' van het ministerie gesteld worden wanneer de financiële huishouding niet op orde is. Ook schrijft de minister voor aan welke kwaliteitseisen de politiefunctionarissen moeten voldoen. Dit laatste in belangrijke mate in de CAO en dus in overleg met de bonden. De minister beschikt ook over de bevoegdheid regels te stellen ten aanzien van een aantal onderwerpen, zoals de samenwerking tussen korpsen, bekwaamheid van agenten, uitrusting en kleding. Daarnaast beschikt hij over mogelijkheden tot het geven van aanwijzingen aan de korpsbeheerder ten aanzien van het beheer van het korps.

Arbeidsvoorwaardenvorming, een beheerstaak, vindt plaats op centraal niveau. De minister van BZK onderhandelt via een werkgeversdelegatie (waarin ook de korpsen via korpsbeheerders zijn vertegenwoordigd) met de vakbonden, waarna een centraal arbeidsvoorwaardenakkoord wordt opgesteld. De resultaten die in het arbeidsvoorwaardenakkoord worden vastgelegd worden opgenomen in de rechtspositionele regelingen (BARP/BBP). Tevens worden in het arbeidsvoorwaardenakkoord afspraken gemaakt waarin de werkgevers (de korpsen) opdracht wordt gegeven tot het op regionaal niveau invullen van centrale beleidskaders. Hierdoor wordt een deel van arbeidsvoorwaardenakkoord feitelijk naar het korpsniveau gedecentraliseerd, maar wel binnen centraal afgesproken kaders.

### Productie via de markt

Gegeven de brede taakopdracht van de politie en de beschikking over het geweldsmonopolie, ligt uitvoering van politietaken door private partijen niet voor de hand.

Het is moeilijk voorstelbaar dat zwaarmacht, en daarmee de zeer secure wettelijke inbedding hiervan, wordt vermarkt.

#### Bekostiging op basis van input / outputfinanciering

De korpsen worden grotendeels op lump-sum wijze bekostigd via het BudgetVerdeelSysteem Politie (BVS), een model dat op basis van omgevingskenmerken die werklast en bereikbaarheid verklaren budgetverdeelenheden verdeelt. Naast dit verdeelmodel bestaan enige andere geldstromen naar de korpsen die 'geoomerkt' zijn. In de prestatiecontracten die recent zijn afgesproken zijn naast procesindicatoren (ziekteverzuim bv) ook outputindicatoren opgenomen zoals boetes of staandhoudingen. De prestatieafspraken in de contracten worden deels gekoppeld aan een prestatiebudget, dat deel uitmaakt van het totaalbudget voor politie. De beoordelingsystematiek en hieraan gekoppeld de financiële prikkels die worden gegeven indien korpsen niet voldoen aan de resultaatsafspraken zijn momenteel in ontwikkeling. Zeker is wel dat naast een inputbudget (het bekostigingsstelsel politie) een deel van de totale bekostiging afhankelijk wordt gesteld van de afgesproken gekwantificeerde politiestatistiek waarmee outputfinanciering een gegeven is.

#### Casus decentralisatie arbeidsvoorwaardenvorming: algemeen beeld

Er zijn twee vormen van mogelijke decentralisatie van arbeidsvoorwaardenvorming:

1. Het in stand houden van het centrale proces (minister – vakbonden) en het verder ruimte maken van kaderstellende afspraken voor de politieregio's waar zij zelf regiospecifieke invulling aan kunnen geven.
2. Het decentraliseren van arbeidsvoorwaardenvorming door het korpsbeheerdersberaad rechtstreeks te laten onderhandelen met de vakbonden (casus)

Ad1. Deze variant is in feite een bestendiging van de huidige situatie. Met betrekking tot thema's waarbinnen korpsen beleidsvrijheid kunnen krijgen (dit zijn bijvoorbeeld niet de thema's aangaande het gebruik van geweld, maar bijvoorbeeld thema's als personeelsbeleid) kunnen centrale kaders worden afgesloten waarbinnen de korpsen regionale invulling kunnen geven.

Ad2. De minister valt in deze constructie als uitvoerende uit het proces van arbeidsvoorwaardenvorming, maar blijft wel verantwoordelijk. De korpsbeheerders onderhandelen met de vakorganisaties over de arbeidsvoorwaarden, als vooruitgeschoven post van de minister. Voordeel van deze constructie is dat de feitelijke werkgevers direct met de vakorganisaties onderhandelen waardoor wellicht beter maatwerk mogelijk is. De nadelen zijn echter in beginsel talrijk om deze constructie slagingskans te geven zijn talrijke wijzigingen noodzakelijk aan en binnen het bestel. De nadelen van de casuspositie onder de huidige constellatie worden kort opgesomd. Ten eerste zijn de belangenverschillen tussen korpsbeheerders groot, waardoor de kans bestaat kan de arbeidsvoorwaarden sterker zullen worden afgestemd op de korpsen die hun belangen het best weten te verdedigen. Een tweede nadeel betreft de versnippering van het centrale belang: de mogelijkheid bestaat dat een algemene, uniforme rechtspositie steeds verder zal worden uitgehold waardoor eenduidigheid zal afnemen en het overzicht over de arbeidsvoorwaarden van de politie steeds verder zal afnemen. Een derde nadeel betreft de moeilijkheid van het decentraliseren van aan het geweldsmonopolie gerelateerde onderwerpen. Om dit tegen te gaan dient regelgeving, die nu in de CAO wordt afgesproken, alsnog centraal te worden gemaakt. Dit lijkt onpraktisch.

Een vierde nadeel betreft de moeilijkheid tot het houden van grip op de kosten van de arbeidsvoorwaarden. BZK en Financiën staan verder van de onderhandelingen af, en daardoor is toezicht houden op de kosten lastiger. De korpsbeheerders zijn bovendien

niet gebonden aan bijvoorbeeld het Regeerakkoord. Een vijfde nadeel is juridisch van karakter: de korpsbeheerders hebben momenteel een vrij autonome positie ten opzichte van de minister van BZK en daarmee is de grip van de minister op de korpsbeheerders beperkt. Daarnaast is het korpsbeheersberaad geen juridische entiteit. Een zesde nadeel betreft de informatiepositie van de korpsbeheerders. De georganiseerde kennis om de onderhandelingen te voeren ontbreekt momenteel.

### **Casuspositie decentrale arbeidsvoorwaardenvorming Sector Politie**

Arbeidsvoorwaardenvorming binnen de sector Politie vindt momenteel centraal plaats: de minister van BZK stelt, mede namens de korpsbeheerders, de arbeidsvoorwaarden voor het voltallige politiepersoneel vast, nadat hierover overleg met de vakorganisaties heeft plaatsgevonden. In deze casuspositie wordt beschreven welke effecten decentralisatie van arbeidsvoorwaardenvorming naar de korpsbeheerders heeft op kwantiteit, kwaliteit en doelmatigheid van dit proces en de uiteindelijke arbeidsvoorwaarden. In het verlengde hiervan, binnen de casuspositie, zullen garanties worden benoemd die optimalisatie van dit proces kunnen bevorderen.

De casus luidt als volgt:

‘De arbeidsvoorwaardenvorming in de sector Politie wordt uitgevoerd door de gezamenlijke korpsbeheerders, bijvoorbeeld door het korpsbeheerdersberaad, en de vakorganisaties. De minister participeert niet in de feitelijke arbeidsvoorwaardenvorming, maar blijft wel verantwoordelijk.’

#### 1) De collectieve voorziening wordt in de marktsector voorgebracht

De dienstverlening van de Politie heeft in hoge mate betrekking op de toepassing van de zwaarmacht. Deze bevoegdheid is voorbehouden aan de overheid en kan niet worden overgedragen aan particuliere organisaties. Het is daarom niet zinnig deze variant binnen de casus verder uit te werken. Immers, arbeidsvoorwaardenvorming kan ook niet binnen de private sector plaatsvinden.

#### 2) De collectieve voorziening wordt in de collectieve sector voortgebracht

##### **Algemeen**

Er zijn twee vormen van mogelijke decentralisatie van arbeidsvoorwaardenvorming:

1. Het in stand houden van het centrale proces (minister – vakbonden) en het verder ruimte maken voor kaderstellende afspraken voor de politieregio's waar zij zelf regiospecifieke invulling aan kunnen of dienen te geven.
2. Het decentraliseren van arbeidsvoorwaardenvorming door het korpsbeheerdersberaad rechtstreeks te laten onderhandelen met de vakbonden (casus)

Ad1. Deze variant is in feite een bestendiging van de huidige situatie. Met betrekking tot thema's waarbinnen korpsen beleidsvrijheid kunnen krijgen (dit zijn bijvoorbeeld niet de thema's aangaande het geweldsmonopolie (bv schietvaardigheid), maar bijvoorbeeld thema's als personeelsbeleid) kunnen centrale kaders worden afgesloten waaraan de korpsen regionale invulling kunnen geven.

Ad2. De minister valt in deze constructie als uitvoerende uit het proces van arbeidsvoorwaardenvorming, maar blijft wel verantwoordelijk. De korpsbeheerders onderhandelen met de vakorganisaties over de arbeidsvoorwaarden, als

voortgeschoven post van de minister. Voordeel van deze constructie is dat de feitelijke werkgevers direct met de vakorganisaties onderhandelen waardoor wellicht beter maatwerk mogelijk is. De nadelen zijn echter in beginsel talrijk om deze constructie slagingskans te geven zijn talrijke wijzigingen noodzakelijk aan en binnen het bestel. De nadelen van de casuspositie onder de huidige constellatie worden kort opgesomd.

Ten eerste zijn de belangenverschillen tussen korpsbeheerders groot, waardoor de kans bestaat kan de arbeidsvoorwaarden sterker zullen worden afgestemd op de korpsen die hun belangen het best weten te verdedigen. Een tweede nadeel betreft de versnippering van het centrale belang: de mogelijkheid bestaat dat een algemene, uniforme rechtspositie steeds verder zal worden uitgehold waardoor eenduidigheid zal afnemen en het overzicht over de arbeidsvoorwaarden van de politie steeds verder zal afnemen. Een derde nadeel betreft de moeilijkheid van het decentraliseren van aan het geweldsmonopolie gerelateerde onderwerpen. Om dit tegen te gaan dient regelgeving, die nu in de CAO wordt afgesproken, alsnog centraal te worden gemaakt. Dit lijkt onpraktisch.

Een vierde nadeel betreft de moeilijkheid tot het houden van grip op de kosten van de arbeidsvoorwaarden. BZK en Financiën staan verder van de onderhandelingen af, en daardoor is toezicht houden op de kosten lastiger. De korpsbeheerders zijn bovendien niet gebonden aan bijvoorbeeld het Regeerakkoord. Een vijfde nadeel is juridisch van karakter: de korpsbeheerders hebben momenteel een vrij autonome positie ten opzichte van de minister van BZK en daarmee is de grip van de minister op de korpsbeheerders beperkt. Daarnaast is het korpsbeheersberaad geen juridische entiteit.

Een zesde nadeel betreft de informatiepositie van de korpsbeheerders. De georganiseerde kennis om de onderhandelingen te voeren ontbreekt momenteel.

## **Budgetteringswijzen**

### *Stand van Zaken*

De korpsen wordt grotendeels op lump-sum wijze bekostigd via het BudgetVerdeelSysteem Politie (BVS), een model dat op basis van omgevingskenmerken die werklast en bereikbaarheid verklaren budgetverdeelenheden verdeelt. Naast dit verdeelmodel bestaan enige andere geldstromen naar de korpsen die 'geormerkt' zijn.

De kosten van de arbeidsvoorwaardenafspraken die tijdens de CAO worden gemaakt worden berekend en conform het BVS verdeeld over de korpsen. De financiering van de korpsen moet daarom worden aangemerkt als inputfinanciering. Door de vakorganisaties en de minister van BZK wordt getoetst of het arbeidsvoorwaardenakkoord ook feitelijk wordt geïmplementeerd.

### *Verskillende vormen van budgettering en toepasbaarheid op casus*

#### 1. Outputbudget

Outputfinanciering bij politie is met de ondertekening van het Landelijk Kader in gang gezet. In de prestatiecontracten die recent zijn afgesproken zijn naast procesindicatoren (ziekteverzuim bv) ook outputindicatoren opgenomen zoals boetes/staandehoudingen en aantal verdachten aangeleverd aan het OM. De prestatieafspraken in de contracten worden deels gekoppeld aan een prestatiebudget, dat deel uitmaakt van het totaalbudget voor politie. De beoordelingssystematiek en hieraan gekoppeld de financiële prikkels die worden gegeven indien korpsen niet voldoen aan de resultaatsafspraken zijn momenteel in ontwikkeling. Zeker is wel dat een deel van de totale bekostiging afhankelijk wordt gesteld van de afgesproken gekwantificeerde politieprestaties waarmee outputfinanciering een gegeven is.

In het licht van arbeidsvoorwaardenvorming is outputfinanciering moeilijk voor te stellen. Het immers niet goed mogelijk om de gewenste output van het proces van arbeidsvoorwaardenvorming vooraf te definiëren.

## 2. Taakbudget

De genoemde geormerkte geldstromen kunnen worden aangeduid als taakbudgetten. Het korps Haaglanden ontvangt bijvoorbeeld de Hofstadcomponent vanwege zijn niet in het BVS ondervangen werklast van het zijn van Hofstad (diplomatieke objecten, demonstraties etc). Dit is een specifiek taakbudget.

In het licht van arbeidsvoorwaardenvorming is taakfinanciering niet aan de orde. Korpsen krijgen een lump-sum budget waarin de gemaakte arbeidsvoorwaardelijke afspraken op landelijk niveau zijn opgenomen. Gekeken naar het landelijk niveau kan wellicht de loonruimte als taakbudget worden gezien: met deze ruimte moeten de arbeidsvoorwaarden worden geconstrueerd.

## 3. Procesbudget

Deze vorm van budgettering lijkt niet aan de orde. Grote projecten kunnen, afhankelijk van de financieringsvorm, hier wellicht onder worden begrepen. Ten aanzien van arbeidsvoorwaardenvorming zoals vermeld in de casus speelt deze vorm niet.

## 4. Inputbudget

Zoals vermeld in het algemene gedeelte is dit de belangrijkste budgetteringsvorm. De korpsen ontvangen jaarlijks hun budget dat wordt bepaald met genoemde verdeelmodel. De budgetverdeeleenheden die worden verdeeld worden jaarlijks voor nieuw ontwikkelingen gecorrigeerd. De kosten van nieuw beleid worden er in meegenomen.

Deze manier van budgetteren kan ook worden toegepast in de casuspositie. De korpsbeheerders maken de afspraken, en de kosten afspraken worden in de budgetverdeeleenheid gekapitaliseerd en vervolgens verdeeld met het budgetverdeelmodel.

## **Kwantiteit**

### *Effecten casus*

Het begrip kwantiteit kan op verschillende wijze worden geoperationaliseerd. Het ligt in elk geval voor de hand in deze casuspositie te kiezen voor de omvang van de kosten én de omvang van het arbeidsvoorwaardenpakket als belangrijke thema's.

Het is voor de hand liggend is dat de kosten van de arbeidsvoorwaardenpakketten een opwaarts effect zullen kennen. De organisatiegraad van de vakorganisaties is in elk korps zeer hoog en elk korps kent zijn eigen specifieke kenmerken. Het ligt voor de hand dat de onderlinge korpsbeheerders de voor de eigen regio wezenlijke arbeidsvoorwaarden geregeld willen zien en de gezamenlijke bonden weten welke dit zijn. Door de verschillende belangen van de korpsbeheerders is een kostenopdrijvend effect te verwachten. De omvang van de arbeidsvoorwaardenpakketten zal waarschijnlijk toenemen, vanwege dezelfde reden: korpsen verschillen van personeelssamenstelling en structuur en hierdoor zullen meerdere belangen worden behartigd via een diverser pakket arbeidsvoorwaarden.

### *Garanties kwantiteit*

Randvoorwaarde om de kosten te beperken is dat de financiële kaders waarbinnen de korpsbeheerders kunnen onderhandelen strak dienen te zijn en het financieel toezicht op de onderhandelingen streng. Strakke afbakening en toezicht vanuit BZK en Financiën is van belang en dient te worden gecreëerd omdat beide partijen niet meer betrokken zijn bij het proces van onderhandelen. Dit is nodig om bijvoorbeeld te voorkomen dat door stijging van de P-kosten een uitholling van M-kosten wordt gecreëerd.

## **Kwaliteit**

We onderscheiden de kwaliteit van het proces van arbeidsvoorwaardenvorming en de kwaliteit van de arbeidsvoorwaarden.

### *Effecten kwaliteit proces*

Decentralisatie van de arbeidsvoorwaardenvorming naar de korpsbeheerders kan verschillende gevolgen hebben voor de kwaliteit van het proces. De kwaliteit kan verbeteren doordat de betrokken korpsbeheerders vanwege hun betrokkenheid bij het eigen korps beter op de hoogte zijn van de heikle punten die leven waardoor er gerichter kan worden onderhandeld. Nadeel van decentralisatie is dat de belangen der korpsbeheerders verschillen waardoor onderling strijd kan ontstaan. Het proces kan door verschillende belangen aan wekgeverszijde lastiger en minder gestroomlijnd lopen dan momenteel het geval is.

Een ander belangrijk punt betreft de informatievoorziening van de korpsbeheerders in relatie tot die van de bonden. Men moet ondersteund worden om de onderhandelingen volwaardig in te kunnen gaan.

### *Garanties kwaliteit proces*

De kwaliteit van het proces kan worden geoptimaliseerd door de korpsbeheerders een delegatie te laten instellen die een sterk mandaat heeft gekregen van het korpsbeheerdersberaad. Tevens dient de ondersteuning van de korpsbeheerders te worden vormgegeven, aangezien in de onderhandelingen soms diepgaand en op detailniveau wordt gesproken. Wellicht kunnen ook onderhandelsregels op voorhand worden afgesproken, waarmee bijvoorbeeld hoofd- en bijzaken worden onderscheiden.

### *Effecten kwaliteit arbeidsvoorwaarden*

Het is moeilijk te voorspellen wat de effecten op de kwaliteit zullen zijn. Dit is grotendeels afhankelijk van de kracht van de korpsbeheerders als wederpartij van de vakbonden.

### *Garanties kwaliteit arbeidsvoorwaarden*

Om de kwaliteit van de arbeidsvoorwaarden te garanderen dient te worden gewaarborgd dat een aantal thema's die op centraal niveau belangrijk zijn en de essentie van de politietaken betreffen (bv. gebruik wapens, bevoegdheden, uniformen, rangen etc) een vaste plek binnen de arbeidsvoorwaardenvorming dienen te krijgen. Een systeem van prioritering of vaste besprekingspunten kan een oplossing zijn, maar lijkt moeilijk op voorhand te maken.

De informatiepositie van de korpsbeheerders dient zoals eerder gezegd sterk te worden verbeterd om met de goed geïnformeerde bonden te kunnen onderhandelen en kwaliteit te kunnen garanderen.

## **Doelmatigheid**

### *Effecten doelmatigheid*

Hand in hand met de decentralisatie van de arbeidsvoorwaardenvorming dienen de korpsbeheerders de ruimte te krijgen om de met de hiervoor bedoelde gelden te onderhandelen. Het effect hiervan op financiële doelmatigheid kan tweeledig zijn: directe betrokkenheid bij de koppeling van door hen te maken afspraken aan geld kan ervoor zorgen dat men zorgvuldig afweegt op basis van praktijkkennis waardoor de doelmatigheid toeneemt. Doelmatigheid kan ook afnemen als de korpsbeheerders gelden besteden aan weinig effectieve maatregelen die worden genomen juist vanwege de grote betrokkenheid bij de korpsen. De kwaliteit van de gevormde arbeidsvoorwaarden is namelijk uiteindelijk bepalend voor de doelmatigheid.

### *Garanties doelmatigheid*

Gunstige doelmatigheidseffecten kunnen wellicht optreden als de korpsbeheerders een lump-sum onderhandelingsbudget toebedeeld krijgen en de overschotten na onderhandeling uit dit budget kunnen besteden aan andere zaken. Op deze wijze wordt een prikkel ingebouwd om arbeidsvoorwaardenvorming goedkoper te maken. Goedkoper is echter niet hetzelfde als doelmatiger. De kwaliteit van de arbeidsvoorwaarden neemt door de financiële verschraling wellicht weer af, waardoor ondoelmatiger arbeidsvoorwaarden ontstaan ten gunste van een ogenschijnlijk doelmatiger proces.

## **Sturing**

### *Effect*

Korpsbeheerders hebben een eigenstandige positie en taken, met een eigen verantwoordingsrelatie naar het regionale college. Op onderdelen leggen korpsbeheerders tevens verantwoording af aan de minister van BZK. Die positie en taken van de korpsbeheerders zijn niet afgeleid van de positie en taken van de minister van BZK; zij treden bijvoorbeeld niet op in het mandaat van de minister. De korpsbeheerders zijn verenigd in het korpsbeheerdersberaad. Dit beraad echter is in juridische zin geen zelfstandige entiteit en heeft geen formele beslissingsbevoegdheid. Decentralisatie van het arbeidsvoorwaardenoverleg naar de afzonderlijke korpsbeheerders dan wel naar het korpsbeheerdersberaad lijkt dan ook geen voor de hand liggende constructie

Effecten en mogelijkheden ten aanzien van financiële sturing zijn aan bod gekomen bij de beschouwingen van de budgetten en doelmatigheid.

### *Garantie*

De formele positie van de korpsbeheerders zou via een aanpassing in de politiewet dienen te worden gewijzigd. De relatie minister – korpsbeheerders dient te worden gezien om verantwoorde decentralisatie mogelijk te maken.

## De sector Defensie

In de defensienota 2000 is een drietal hoofdtaken van Defensie geformuleerd: bescherming van het eigen en bondgenootschappelijke grondgebied; bevordering van de internationale rechtsorde; en de ondersteuning van civiele autoriteiten bij rechtshandhaving, rampenbestrijding en humanitaire hulp (nationaal en internationaal). De organisatie Defensie realiseert ten behoeve van met name de eerste twee hoofdtaken zogenaamde 'operationeel gestelde eenheden'. Een operationeel gestelde eenheid is een eenheid die binnen een vooraf vastgestelde termijn ingezet kan worden binnen een vooraf vastgesteld onderdeel van het geweldsspectrum en welke voldoet aan NAVO-normen ten aanzien van de kwaliteit van de eenheid. Gedacht kan worden aan een squadron straaljagers of een fregat. Overigens komt de operationeel gestelde eenheid in omvang niet per definitie overeen met de omvang van de daadwerkelijk inzet. Immers, een uitgezonden eenheid moet vervangen kunnen worden door eenheden van dezelfde omvang en kwaliteit.

De operationeel gestelde eenheid is de beste definitie van een 'product' dat representatief is voor een succesvolle bedrijfsvoering van Defensie. De organisatie richt zich daarmee dus op een potentiële inzet of een voorraad gevechtskracht welke afhankelijk van de politieke opdrachtgevers kán worden ingezet. Zou de daadwerkelijke inzet van eenheden worden aangewezen als het hoofdproduct van Defensie dan zou een continue organisatie niet goed kunnen worden aangestuurd. Ondanks de onafhankelijke kwaliteitstoets van de eenheid door de NAVO en de heldere relatie met het politiek gestelde ambitie niveau, zijn er veel overige waarden aan te wijzen die mede de prestatie van defensie bepalen.

Het productieproces richt zich in hoofdlijnen op de volgende onderdelen: het werven en opleiden van personeel; het verwerven en/of ontwikkelen van materieel; oefeningen; en het onderhouden van personeel en materieel. De verhouding van deze factoren in het productieproces is genormeerd. Normering vindt plaats in overleg met hoofden van resultaatverantwoordelijke eenheden en andere betrokkenen in de organisatie.

### Verantwoordelijkheden en bevoegdheden

Defensie is één organisatie die volledig onder de hoede is van de Minister. In geen van de sectoren ligt de verantwoordelijkheid zo volledig en zo expliciet bij de Minister. Veel onderdelen van de bedrijfsvoering zoals facilitaire diensten; aanschaf materieel; werving en plaatsing van personeel; de formatie; etc. zijn centraal georganiseerd voor de diverse krijgsmachtonderdelen. De leiding van de krijgsmachtdelen en lagere bestuurslagen zijn voor een efficiënte bedrijfsvoering dus in hoge mate aangewezen op centrale diensten.

Het arbeidsvoorwaardenoverleg wordt eveneens waargenomen door een centrale directie. Deze directie inventariseert de knelpunten in de organisatie, weegt deze af en doet een inzet richting de vakbonden. De arbeidsvoorwaarden voor de ca. 50.000 militairen en 20.000 man burgerpersoneel worden vervolgens in regelgeving vastgelegd.

### Productie via de markt

Het primaire product – de operationeel gestelde eenheid – is een invulling van het geweldsmonopolie van de staat en wordt logischerwijs aangeboden door één producent; de staat. Uiteraard zijn er in de geschiedenis voorbeelden aan te wijzen waarin de uitvoering van oorlogstaken gelegd werden bij partijen in de markt c.q. huurlegers. Vanuit het oogpunt van bestuurbaarheid (een huurleger zou conflict juist in stand kunnen houden) en beheersbaarheid is een dergelijk vormgeving echter niet meer van deze tijd.

Hiermee is marktwerking in relatie tot het arbeidsvoorwaardenoverleg in de sector Defensie geen interessante invalshoek. Dat wil niet zeggen dat alle productieonderdelen die op dit moment binnen de defensieorganisatie worden voortgebracht onmogelijk via de markt zouden kunnen worden gerealiseerd. Facilitaire taken zoals de catering zouden kunnen worden uitbesteed aan de markt.

#### Bekostiging op basis van outputfinanciering

Het product van Defensie is bovenverwachting concreet en wordt ook als sturingsinstrument gebruikt in de interne organisatie. Kwaliteit en kwantiteit van de output zou dus in principe objectief kunnen worden vastgesteld. Het is echter zeer de vraag of de kosten van de operationeel gestelde eenheden op een goede wijze gestandaardiseerd kunnen worden. Op dit moment kunnen gelijk samengestelde eenheden weliswaar vergeleken worden maar deze vallen veelal binnen eenzelfde krijgsmachtsonderdeel. Een vergelijking komt dan neer op een interne benchmark. Daarnaast speelt dat centrale diensten zeer bepalend zijn voor de bedrijfsvoering waardoor een expliciete eindverantwoordelijkheid voor de output niet goed kan worden vastgesteld.

#### Bekostiging op basis van input

De planning van de productie binnen de organisatie van Defensie start met een 'claim'-ronde van resultaatverantwoordelijke functionarissen richting de centrale leiding. De benodigde middelen en geplande prestaties komen te recht in de begroting en worden conform de begrotingssystematiek verantwoord. Doelmatigheid is daarmee niet of slechts in geringe mate verankerd in de bekostigingssystematiek. Via procesbewaking of direct onderzoek naar de doelmatigheid wordt de efficiency bevorderd. Een van de directe onderzoeken is bijvoorbeeld het traject van competitieve dienstverlening waarin interne diensten zich moeten bewijzen tegenover diensten in de markt.

#### Casus

De verantwoordelijkheid voor het voorzieningenniveau én voor de arbeidsvoorwaarden ligt bij Defensie vrijwel volledig op het centrale niveau. Lagere verantwoordelijkheden liggen besloten in de hiërarchie van de eigen organisatie. Zowel vanwege politiek (geweldsmonopolie) als vanwege economische motieven (schaalvoordelen) is er op dit moment geen aanleiding om deze organisatie te doorbreken en een lagere bestuursniveau te creëren binnen Defensie. Een casus voor decentraal arbeidsvoorwaarden overleg is daarmee niet voor handen.

## De sector rechterlijke macht

### Algemeen

De rechterlijke macht bestaat uit twee onderdelen: Openbaar Ministerie (OM) en Zittende Magistratuur (ZM). Elk van de twee kent een eigen wettelijke taak: OM (de staande magistratuur): de strafrechterlijke handhaving van de rechtsorde en ZM: de rechtspraak. De voornaamste producten zijn concreet: (tussen)vonnissen/arresten, comparities, gerechtelijk vooronderzoek, opsporingsonderzoek en optreden ter terechtzitting.

### Verantwoordelijkheden en bevoegdheden

De rechterlijke macht is monopolist voor wat betreft de wettelijke taken en volgens de grondbeginselen van de democratische rechtstaat zijn deze taken voorbehouden aan de overheid.

De Minister van Justitie is verantwoordelijk voor het justitiële bestel en het kunnen functioneren van de rechterlijke organisatie in dat bestel. De rechtspraak is de zogenaamde derde staatsmacht.

Het beheer van de rechterlijke macht berust bij de Raad voor de Rechtspraak en de gerechten zelf.

De Raad voor de Rechtspraak, die per 1 januari 2002 is opgericht, heeft het personeelsbeleid voor de ZM als haar verantwoordelijkheid.

De Minister van Justitie is verantwoordelijk voor het Openbaar ministerie. Voor het Openbaar ministerie geldt dat de Minister van Justitie een aanwijzingsbevoegdheid heeft betreffende de uitoefening van de taken en bevoegdheden van het Openbaar ministerie. Het College van Procureurs-generaal (PG's) heeft de verantwoordelijkheid voor het personeelsbeleid voor het OM.

### Arbeidsvoorwaardenvorming

Bij de arbeidsvoorwaardenovereenkomst Rechterlijke Macht zijn de Minister van Justitie en de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) de ondertekenaars. De NVvR is de beroepsvereniging van rechters en Officieren van Justitie in Nederland en heeft twee wettelijke rollen: advisering over aangelegenheden die de organisatie en de kwaliteit van de rechtspleging betreffen en belangenbehartiging. En in die rol treedt de NVvR op als vakbond in het arbeidsvoorwaardenoverleg.

De Raad voor de Rechtspraak en het College van Procureurs-generaal zijn, vanwege hun verantwoordelijkheid voor het personeelsbeleid, bij de totstandkoming van de arbeidsvoorwaardenovereenkomst nauw betrokken.

Bij de gerechten (ZM) en parketten (OM) is, naast de werknemers die onder de arbeidsvoorwaardenovereenkomst Rechterlijke Macht vallen, ook ondersteunend personeel werkzaam. Het ondersteunend personeel valt onder de arbeidsvoorwaardenovereenkomst Rijk. Het gevolg daarvan is dat binnen de rechterlijke organisatie de twee verschillende arbeidsvoorwaardenregimes (Rechterlijke Macht en Rijk) op elkaar moeten worden afgestemd voor een efficiënte bedrijfsvoering. Bovendien komen beide regimes aan verschillende onder-handelingstafels tot stand en de overeenkomsten hebben andere looptijden.

## 1) De collectieve voorziening wordt in de marktsector voortgebracht

### Algemeen

De Minister van Justitie is verantwoordelijk voor een systeem waarbinnen een onpartijdige en onafhankelijke rechtsprekende macht en de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde plaatsvindt. Een risico is dat als de rechtsprekende macht een winstoogmerk zou hebben, de essentiële waarborgen verdwenen zijn. En als het OM een private instelling zou zijn, dan zou de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde

worden geleid door winstmarges en niet door de wet. Het ligt niet voor de hand om private partijen de wettelijke taken uit laten voeren, omdat een onafhankelijke rechtspraak door de ZM en het monopolie op de strafrechterlijke vervolging van het OM (met alle wettelijke waarborgen) is en moet voorbehouden blijven aan de overheid, is het verder uitwerken van deze variant niet wenselijk.

## **2) De collectieve voorziening wordt in de collectieve sector voortgebracht**

### Algemeen

De invoering (per 1 januari 2002) van een nieuw financieringsmodel voor de rechtspraak maakt onderdeel uit van een veel bredere heroriëntatie van de organisatie van de rechtspraak in Nederland. Eén van de voornaamste oogmerken is de verzakelijking van het management van de gerechten. Het nieuwe stelsel is sterk ingegeven door de eigen staatsrechterlijke context van de rechtspraak. De invoering van de Raad voor de Rechtspraak (ook per 1 januari 2002) maakt het mogelijk in financierings- en verantwoordingsrelaties onderscheid te maken tussen de rechtspraak en de gerechten. In het financieringsmodel vormt toereikende financiering het uitgangspunt. Er is hier een normatieve basis voor ontwikkeld in de vorm van het zogenoemde Lamicie-model, het werklastmodel voor de rechtspraak met 48 zaaks- categorieën. Het omvat typen rechtszaken waaraan normtijden voor personeelsinzet zijn verbonden. Door per categorie een prognose van het aantal zaken in een jaar te maken wordt de te verwachten werklast per gerecht zichtbaar. Deze werklast wordt op basis van gemiddelde zaakstijden, gemiddelde personeelslast en overheadpercentage vertaald naar een algemeen budget. De Raad voor de Rechtspraak krijgt als intermediair orgaan het feitelijk beschikbare budget. Aan de toegekende budgetten kunnen voorschriften worden verbonden voor het te realiseren aantal zaken per categorie. De Raad verzorgt de feitelijke verdeling over de gerechten. De financieringsnormen zijn onderscheiden naar rechtbanken en rechtshoven, maar niet naar de locatie van het gerecht.

Verantwoording vindt getrappt plaats van individuele gerechten aan de Raad voor de Rechtspraak en op macroniveau door de Raad aan de minister. De verantwoording heeft betrekking op het aantal afgehandelde zaken per categorie. Tegen de hoofdlijnen in van een Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) vindt er geen afrekening plaats op basis van de gerealiseerde productie. Wel dient de feitelijke besteding van het budget verantwoord te worden. De kwaliteits-borging voor de rechtspraak, een absolute voorwaarde vooraf in het IBO-rapport voor het goed functioneren van het voorgestelde bekostigingsmodel, wordt op dit moment ontwikkeld en geïmplementeerd

### 1. Outputfinanciering

Voor de ZM geldt het Besluit Financiering rechtspraak. Ieder type zaak (de zgn. 48 Lamicie categorieën) geeft een genormeerde werkbelasting, die zich laat vertalen in een aantal minuten vermenigvuldigd met een tarief voor de inzet van een rechter of een ondersteunend medewerker.

De huidige financieringswijze is die van de geprognosticeerde outputfinanciering. Het geprognosticeerde aantal af te handelen zaken vermenigvuldigt met de tijdsfactor en de kosten per tijdsfactor levert een begroting van de totale primaire kosten op. Over dit totaalbedrag wordt een opslag berekend voor de overheadkosten en toegevoegd worden de specifieke kosten in het kader van huisvesting, ICT, opleiding en rechtskosten. In de toekomst met het baten-lasten stelsel is het mogelijk dat, als een gerecht een groter of kleiner aantal zaken afhandelt dan geprognosticeerd, dat in het volgend jaar wordt nagecalculeerd in positieve respectievelijk negatieve zin.

### Garanties voor kwantiteit

In geval van de outputfinanciering moet de vraag naar handhaving en rechtspraak worden geprognosticeerd.

#### Randvoorwaarde

Een juiste prognose van de gerechten is van belang voor een outputfinanciering. Te grote afwijkingen van de prognose met de realisatie hebben een aanzienlijke invloed op de omvang van de financiële middelen. Een goed en geaccepteerd prognosemodel is dus wenselijk.

#### Garanties voor kwaliteit

De zaken zowel voor de ZM als het OM variëren in complexiteit. De waardering van 'klanten' is ook een lastig omdat zij zelf aan de rechtshandhaving en rechtspraak onderworpen zijn.

In het kader van het Programma Versterking Rechterlijke Organisatie (PVRO) heeft de projectgroep Kwaliteit een klantwaarderingsonderzoek (KWO) ontwikkeld. Het KWO is een van de manieren om invulling te geven aan resultaatgebied 6 van het INK managementmodel: waardering door klanten en leveranciers.

#### Randvoorwaarde

In de Grondwet en het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (art. 6) is verankerd dat niemand kan worden afgehouden van de rechter en daarnaast is iedereen verzekerd van een eerlijk proces met alle waarborgen en algemene beginselen van behoorlijke procesorde die dat met zich meebrengt. Eventuele rechtsdwalingen worden in hoger beroep of cassatie " hersteld".

De wettelijke taken van de Rechterlijke Macht moeten worden gegarandeerd middels een randvoorwaarde bij de bekostiging.

#### Garanties voor doelmatigheid

Middels jaarverslagen wordt verantwoording afgelegd over de output. Het KWO voorziet in de behoefte van gerechten en parketten aan (benchmark)gegevens en zo kan een 'best practice' worden vastgesteld. De Raad voor de Rechtspraak maakt al onderlinge vergelijkingen van de gerechten en wil dat in de toekomst uitbreiden.

#### Randvoorwaarde

PM

#### Sturing

De Minister van Justitie heeft een toezichthoudende verantwoordelijkheid over het stelsel van de rechtspraak. Feitelijk is sprake van een soort metatoezicht, of ook wel systeemtoezicht genoemd. Dit is het houden van toezicht op systemen en processen.

## 2. Taakbudget

### Algemeen

Indien de ZM en het OM worden gefinancierd op een specifieke taak en niet op de productie die ze leveren, dan wordt het lastig om inzicht te krijgen in wat ze realiseren. Aangezien het om een justitiële keten handelt, beïnvloedt de taak van het ene onderdeel van de keten de taak van de volgende in de keten.

Met de invoering van de Wet Organisatie Bestuur gerechten en de Wet Raad voor de Rechtspraak is bedoeld om de Minister van Justitie op afstand van de dagelijkse gang van zaken (integraal management van de gerechten) te laten functioneren. De Minister van Justitie blijft daarnaast wel verantwoordelijk voor het bestel en voor het functioneren van de rechterlijke organisatie in het bestel. Deze wijze van financieren past daar geheel niet bij.

### 3. Procesbudget

#### Algemeen

Een procesbudget kan alleen worden samengesteld als het hele proces in kaart kan worden gebracht. Een mogelijkheid daartoe is als door een externe (dwz niet door een onderdeel van deze keten) wordt vastgesteld van welke onderdelen en voor hoeveel van de keten gebruik wordt gemaakt.

Op het hele proces hebben met enige regelmaat externe factoren, zoals de politiek, invloed. De sector zelf kan dit niet beïnvloeden of sturen. Inhoudelijke beoordeling door de rechter kan en mag de Minister van Justitie niet beïnvloeden.

### 4. Inputbudget

#### Algemeen

Voor de ZM is het niet aannemelijk dat als de Minister van Justitie gebruik maakt van het Lamicie-model, waar de productie is gedefinieerd en het budget is vastgesteld, om dan aan inputfinanciering te doen. De huidige wijze van financiering is meer effectief en efficiënt

## **Bijlage III Definities**

Marktwerking, normalisering, decentralisering, doordecentralisering, sectoralisering zijn termen die zeker niet allen terug te vinden zijn in de Dikke Van Dale maar steevast gebezigd worden in “arbeidsvoorwaardenland”. Het feit dat het bestaande toetsingskader zich ruimschoots bedient van dergelijke termen, kan mede verklaren waarom het kader weinig structuur biedt in discussies over decentralisatie van de arbeidsvoorwaarden.

### **Collectieve goederen**

De economische definitie van een collectief goed schrijft de kenmerken non-rivaliteit in de consumptie non-exclusiviteit voor aan een collectief goed. Oftewel, de consumptie van het goed door de één leidt niet tot een reductie van de consumptie door de ander en niemand kan worden uitgesloten van consumptie.

### **Collectief gefinancierde goederen**

Goederen die grotendeels of geheel gefinancierd worden met collectieve middelen.

### **Decentralisering**

Onder decentralisering wordt verstaan het overgaan van bevoegdheden naar een lager bestuurlijk niveau.

### **Decentralisering van het arbeidsvoorwaardenoverleg**

Het streven om de arbeidsvoorwaardenvorming zo dicht mogelijk bij de individuele arbeidsverhoudingen te doen plaatsvinden, met inachtneming van eisen van doelmatigheid en evenwichtigheid (STAR 1997).

### **Diensten**

Zaken waarvan de productie en de consumptie (grotendeels) gelijktijdig moeten plaatsvinden.

### **Doordecentralisering**

Een term die specifiek is voor de arbeidsvoorwaarden in de collectieve sector. Na de opsplitsing van de algemene ambtenaren CAO in 8 ‘decentrale’ sectoren (Rijk, Rechterlijke Macht, Onderwijs, Politie, Defensie, Gemeente, Provincie en Waterschappen) is er met name onder de sector Onderwijs een aantal sub-sectoren gedefinieerd. Omdat er reeds decentralisatie van centraal naar sectoren had plaatsgevonden, wordt de decentralisatie van sector naar sub-sector nog al eens aangeduid met doordecentralisering.

## **Goederen**

Zaken waarvan de productie en de consumptie gescheiden kunnen plaatsvinden.

## **Inputbudget**

Wanneer noch de prestaties noch het proces kan worden gestandaardiseerd, resteert de optie van een inputbudget. De omvang van het budget en de controle op de uitputting van het budget, vergt gedetailleerde verantwoording en verantwoordelijkheden.

## **Kabinetssectoren**

De sectoren waarvoor het kabinet zelf de arbeidsvoorwaarden vaststelt na overeenstemming met de vakbonden. Concreet zijn dit de sectoren: Rijk, Rechterlijke Macht, Onderwijs (primair en voortgezet onderwijs), Politie en Defensie.

## **Marktwerking**

Het gebruik van de term marktwerking leidt in veel gevallen tot grotere verwarring in de discussie. Is marktwerking de volledige concurrentie in een volkomen markt of duidt de term op concurrentie in welke mate dan ook. We kiezen in dit onderzoek voor de volgende definitie:

Marktwerking betreft concurrentie tussen instellingen in die mate dat het voortbestaan van de instelling bepaald wordt door de mate waarin zij succesvol concurreert met anderen.

## **Normalisering**

Normalisering van de arbeidsverhoudingen voor overheids personeel heeft betrekking op de gelijkschakeling met de marktsector. Het betreft de ontwikkeling waarbij de verschillen tussen ambtenaren werknemers teniet gedaan worden, of zo veel als mogelijk verkleind. Normalisering heeft onder meer betrekking op de medezeggenschap, de sociale zekerheid, de aanstelling, de loonvorming en de rechtsbescherming.

## **Outputfinanciering**

Outputfinanciering wil zeggen dat per standaard prestatie een kostprijs vergoed wordt aan een publieke instelling. In een ideale vorm volgt de betaling direct op de geleverde prestatie. Het is echter ook mogelijk dat de prestaties in een bepaald tijdvak bepalend zijn voor de vergoeding in een daaropvolgend tijdvlak.

## **Overeenstemmingsvereiste**

Het overeenstemmingsvereiste houdt in dat de overheidswerkgever geen verandering in de arbeidsvoorwaarden kan doorvoeren dan nadat hij daar overeenstemming over heeft bereikt in het overleg met de vakcentrales van overheids personeel.

## **Overheidssectoren**

Dit betreft de acht sectoren die zijn voortgekomen uit de algemene ambtenaren CAO en alle sub-sectoren die daar later in zijn onderscheiden. Concreet gaat het om de kabinetssectoren, de sector Gemeente, de sector Provincie en de sector Waterschappen en de sectoren HBO, Wetenschappelijk Onderwijs, Wetenschappelijke

Onderzoekinstellingen, Academische Ziekenhuizen en Beroeps,- en volwasseneneducatie.

### **Procesbudget**

Wanneer de benodigde inspanning van de instellingen homogeen is, maar de prestatie niet goed kunnen worden gemeten of niet goed kunnen worden toegewezen, dan kan een procesbudget uitkomst bieden. Het procesbudget is gebaseerd op de beschikbaarheid van een aantal productiefactoren zoals bijvoorbeeld: huisvesting, personeel en management.

### **Sectoralisering**

Het opsplitsen van een CAO in verschillende sectoren zonder dat er sprake is van een decentralisering van bevoegdheden. In de eerste decentraliseringslag in 1993 is de bevoegdheid om te beslissen over de arbeidsvoorwaarden in de vijf kabinetssectoren (Rijk, Rechterlijke Macht, Onderwijs, Politie en Defensie) onveranderd bij het kabinet gebleven. De direct verantwoordelijke minister was niet langer meer in alle gevallen de minister van BZK maar het definitieve besluit bleef voor die sectoren bij het kabinet.

### **Taakbudget**

Wanneer wel de prestatie kan worden beoordeeld maar niet de daarvoor geleverde inspanning door de instelling, dan kan een taakbudget worden vergoed. Ex-ante worden afspraken gemaakt over een aantal te leveren prestaties tegen een bepaalde vergoeding en de reductie van het budget indien prestatie achterblijven bij de afspraken.



## **Bijlage IV: Samenstelling werkgroep**

Voorzitter	Dhr. Drs. T.W. Langejan	
Secretaris	Dhr. Drs. M.N. van de Logt	Ministerie van Financiën
Co-secretaris	Dhr. Drs. M. Bottema	Ministerie van BZK

### **Werkgroepleden**

Dhr. Drs. B. Akkerboom	Ministerie van BZK
Dhr. Drs. P.W. Gijzen	Ministerie van Defensie
Mw. Drs. M.M. de Jonge	Minister van Justitie
Mw. Drs. M.R. Leijten	Ministerie van Algemene Zaken
Mw. Drs. A.J. Kamphuis	Ministerie van Financiën
Dhr. Drs. J.A. Schwartz	Ministerie van OC&W
Dhr. Drs. C. Terbrack	Ministerie van BZK
Dhr. Drs. J.L.J. van Vugt	Ministerie van BZK

### **Met dank aan:**

Professor Dr. N.P. Mol