

Bedrijfsvoering en budgettering bij de rijksoverheid

Er wordt al verscheidene jaren gepraat over verbetering van de bedrijfsvoering bij de overheid. Taakstellende budgettering van afdelingen kan een goed middel zijn om de doeltreffendheid en efficiency te verhogen. De invoering van dergelijke budgetten vergt gedetailleerde en gestandaardiseerde kennis van alle afdelingsactiviteiten en de kosten per activiteit. Dit artikel presenteert een input-outputbenadering van dienstverlenende activiteiten bij ministeries, waarmee dergelijke kennis kan worden verzameld. De experimentele toepassing van dit 'budosysteem' brengt grote kostenverschillen voor vergelijkbare activiteiten aan het licht. Dergelijke uitkomsten bieden aanknopingspunten voor de bedrijfsvoering op afdelingsniveau.

DRS. T.J.J.B. WOLTERS*

Inleiding

In dit artikel staat een onderzoeksproject centraal op het terrein van het financieel management op decentraal niveau binnen de rijksoverheid. Het onderzoek is uitgevoerd door het Economisch en Sociaal Instituut van de Vrije Universiteit (ESI-VU) in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken (afd. Coördinatie documentaire informatieverzorging). Doel was het ontwikkelen van een budgetterings- en doorberekeningssysteem (budosysteem) dat primair toepasbaar is bij algemene secretarieën en bibliotheek- en documentatiecentra. In de volgende paragrafen wordt achtereenvolgens ingegaan op de beleidsmatige en theoretische achtergrond van het budosysteem, op het systeem zelf en de toepassing daarvan. Het budosysteem is experimenteel toegepast bij het bibliotheek- en documentatiecentrum van het Ministerie van VROM (voor zover gevestigd in Den Haag), de algemene secretarie van het Ministerie van Financiën en de algemene secretarie-afdelingen van het Ministerie van WVC¹.

De beleidsmatige achtergrond

Het streven naar een beter financieel management is een weg die de rijksoverheid al geruime tijd bewandelt. Een belangrijk facet daarvan is dat er gekozen wordt voor een bedrijfsmatiger, dat wil zeggen een doelgerichter, aanpak. Om die te kunnen realiseren is het nodig dat het management op decentraal niveau (bij voorbeeld op afdelingsniveau) een grotere mate van beleidsruimte krijgt om mensen en middelen voor bepaalde doeleinden in te zetten. Dat betekent tevens dat het management op decentraal niveau meer dan in de traditionele structuur aanspreekbaar moet zijn op de resultaten van de eigen afdeling. Met resultaten

wordt dan bedoeld de kwantiteit en de kwaliteit van de geleverde prestaties en de kosten die daar tegenover staan. In deze benadering wordt de organisatie gezien vanuit een bedrijfseconomische invalshoek. Dat betekent onder meer dat de organisatie geacht wordt erop gericht te zijn bepaalde nuttige producten (hetzij goederen, hetzij diensten) voort te brengen tegen zo gering mogelijke kosten.

De uitwerking van dit uitgangspunt schept een speciale problematiek. In veel gevallen, met name in de dienstensfeer, is het namelijk niet eenvoudig om vast te stellen welke producten te onderscheiden zijn. De bedrijfsmatige aanpak brengt de organisatie ertoe na te denken over wat men primair als productie beschouwt, en daarmee wordt tevens bepaald voor welke afnemers men in eerste instantie werkzaam wil zijn. Daarbij kan de vraag opkomen of bepaalde activiteiten louter een inputkarakter hebben of geheel of gedeeltelijk als produkt beschouwd moeten worden. Zo kan men zich afvragen of adviserende en bestuurlijke activiteiten van medewerkers buiten hun eigen afdeling gezien moeten worden als ondersteuning van de eigen afdeling (dus als input) of dat deze activiteiten primair gezien moeten worden als een afzonderlijk produkt (dus als output). Voor de toerekening van kosten aan kostendragers kan dit onderscheid van meer dan marginale betekenis zijn. Dit geldt ook voor het accentueren van hetzij het beschikbaarheidsnut hetzij het gebruiksnut.

Hieruit blijkt al het beleidsmatige karakter van de problematiek. Het is uitgesloten dat mechanistisch samengestelde cijferopstellingen bepalend kunnen zijn voor de te vol-

*De auteur is verbonden aan het Economisch en Sociaal Instituut van de Vrije Universiteit te Amsterdam.

1. Zie A. Brouwer, P.A. Risseeuw, T.J.J.B. Wolters, *Een budgetterings- en doorberekeningssysteem voor de Rijksoverheid* (toegepast op een Algemene Secretarie en een Bibliotheek- en Documentatiecentrum), VU-Uitgeverij, Amsterdam, 1987; en A. Brouwer, *Toepassing van het budosysteem bij het Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur*, rapport ESI-VU, Amsterdam, 1987.

gen koers. Niettemin is het van groot belang om cijfermateriaal ten behoeve van de besluitvorming ter beschikking te hebben. In dit kader past ook budgettering ofwel het werken met begrotingen. Bij de huidige rijksbegrotingen staan de staatsrechtelijke functie (parlementaire goedkeuring) en de macro-economische functie (omvang overheidssector, economisch beleid) op de voorgrond, terwijl de beheersfunctie te kort schiet². Bij een bedrijfsmatige aanpak gaat het nu juist om de beheersing en sturing van de bedrijfsvoering; budgettering moet worden gezien als instrument in dit proces. In het bedrijfsleven wordt budgettering al lang in dit kader toegepast, hoewel niet zonder problemen. Wijdverbreid is een 'administratieve' benadering om opbrengsten en kosten in de gaten te houden. In de praktijk komt dit neer op het hanteren van de kostenverdeelstaat als basis voor het opstellen van afdelingsbudgetten, waarbij de relatie tussen eigen verantwoordelijkheid en resultaat veelal onduidelijk blijft.

Voor planning en beheersing van activiteiten is 'managerial budgeting' nodig³. Om daartoe te komen moeten met de verantwoordelijke manager afspraken gemaakt worden over welke detaillering van kosten gehanteerd wordt en hoe vaak realisatie-overzichten worden gepresenteerd. Hieruit blijkt een zekere parallel tussen het bedrijfsleven en de overheid. Niet alleen wat de kosten maar ook wat de productie zelf betreft, is er beweging. In de meeste gevallen bestaat er voor de producten van de overheid geen prijsvorming op een open markt. Dat geldt wel voor allerlei intermediaire diensten, zoals restauratie, schoonmaken en beveiliging. Waar prijsoriëntatie niet mogelijk is, biedt budgettering, mits uniform toegepast, toch een oriëntatiemogelijkheid op basis van kostencalculaties. De voordelen van decentrale budgettering zijn:

- decentrale budgettering biedt de mogelijkheid om kostprijzen te berekenen van de te produceren goederen of diensten. De kostprijzen kunnen dienen ter beoordeling van alternatieve produktiewijzen of als basis voor doorberekening;
- decentrale budgettering biedt de mogelijkheid van interdepartementale kostenvergelijking wat betreft gelijksoortige activiteiten, waardoor de decentrale eenheid het inzicht in het functioneren van de eigen organisatie kan vergroten;
- decentrale budgettering maakt het mogelijk om de kosteneffecten van reorganisatievoorstellen door te rekenen;
- decentrale budgettering maakt het op termijn mogelijk standaardkosten vast te stellen, waardoor een nadere bedrijfseconomische beoordeling van de bedrijfsvoering mogelijk wordt.

Bij de overheid wordt niet alleen over deze onderwerpen gepraat, in praktijk is er al duidelijk iets gaande, zij het in per departement verschillende mate. Lokale automatisering maakt het reeds mogelijk adequater met feitelijke informatie op decentraal niveau te werken. In het bijzonder het overgaan op vormen van zelfbeheer wijst op een bedrijfsmatige benadering. In de afgelopen jaren hebben de bezuinigingen bij de overheid het denken over een efficiëntere bedrijfsvoering in een stroomversnelling gebracht. Wat betreft de budgettering heeft dit effect als nadeel dat bij de medewerkers op decentraal niveau het vermoeden leeft dat de cijferopstellingen, die voor beleidsmatige budgettering van belang zijn, niet zozeer voor dat doel doch primair voor het doorvoeren van verdere bezuinigingen zullen worden gebruikt. De overeenkomst tussen decentrale budgettering en bezuinigingsoperaties is dat het doen van uitgaven en het entameren van activiteiten niet vanzelfsprekend is. Bij bezuinigingen gaat het erom minder uit te geven. Zodra het gewenste bedrag is weggestreepd, is de doelstelling bereikt. Bij budgettering, zoals hier bedoeld, gaat het

echter om een voortdurend evaluatieproces, waarbij niet alleen gesnoeid kan worden maar waarbij ook het verkrijgen van meer budgettaire ruimte en bestedingsvrijheid reële mogelijkheden zijn.

De bedrijfseconomische achtergrond

Ten behoeve van de budgettering op decentraal niveau is er een systeem (het budosysteem) ontwikkeld dat aan de productiezijde net zoveel aandacht geeft als aan de kostenzijde. Het budosysteem biedt dan ook een basis voor zowel input- als outputbudgettering. Bij inputbudgettering wordt een proces in beweging gezet om de productie (dienstverlening) te begrenzen; het budget mag niet worden overschreden; expansie kan alleen door efficiencyverbetering bereikt worden. Bij outputbudgettering wordt het beschikbare budget gekoppeld aan de omvang van de productie.

De kosten bestaan uit de geldswaarde van de voor de productie opgeofferde produktiemiddelen. In het onderzoek is het budosysteem ingevuld met gegevens over de werkelijke kosten. Standaardkosten kunnen pas worden vastgesteld als de gegevens over gelijksoortige productieprocessen uit verschillende ministeries over een reeks van enkele jaren voorhanden zijn. Doordat cijfers over de werkelijke kosten niet altijd gemakkelijk zijn te verkrijgen, bestaat de tendens om wat standaardbedragen te voorschijn te toveren. In het onderzoek is echter de verleiding om daarvan gebruik te maken, weerstaan. Wil het budosysteem uiteindelijk kunnen worden gebruikt om standaardkosten te bepalen, dan is het onjuist om de kwantificering daarop te baseren; alleen werkelijke kosten op verbruiksbasis zijn toereikend. Op duurzame produktiemiddelen worden afschrijvingen toegepast.

Om zowel de kosten als de productie voldoende aandacht te kunnen schenken is gekozen voor de input-outputbenadering⁴. Uitgaande van een bepaalde afdeling op een ministerie, worden de activiteiten verdeeld in een aantal produktgroepen. Bij het definiëren van de produktgroepen is zoveel mogelijk aangesloten bij de organisatiestructuur van de afdeling (de diverse onderafdelingen en bureaus). Hiervan is echter afgeweken waar dit tot een onduidelijke of ongewenste produktdefiniëring zou leiden. Iedere produktgroep brengt in een bepaalde periode een bepaald bedrag aan productie voort. In het budosysteem wordt de waarde van de productie gelijkgesteld aan de daaraan verbonden kosten. Iedere produktgroep kan zowel leveringen verrichten aan de andere produktgroepen (intermediaire leveringen c.q. kosten) als aan derden buiten de afdeling (externe leveringen). Per produktgroep wordt onderscheid gemaakt tussen primaire kosten en intermediaire kosten. De primaire kosten worden onderscheiden in kosten van personeel, huisvesting, automatisering, aanschaffingen, afschrijvingen, diversen en (externe) overhead.

De intermediaire kosten hebben betrekking op de waarde van de producten die van de andere produktgroepen in de afdeling betrokken zijn. Tegenover een bedrag aan intermediaire kosten van een produktgroep staan intermediaire leveringen van andere produktgroepen. Door de sys-

2. Zie onder andere N.C.M. van Niekerk, Budgettaire onzekerheid en begrotingsbesluitvorming, *ESB*, 15 oktober 1986, blz. 1011-1016.

3. Zie J.A.M. Theeuwes, Budgettering: stuurinstrument of administratieve rompslomp, *Documentatiemap Managerial Budgeting*, 1986.

4. Zie K. Wenke, Kostenanalyse aus Matrizen, *Zeitschrift für Betriebswirtschaftslehre*, oktober 1956 en C. van Halem, *Input-output bedrijfsmodellen*, dissertatie Erasmus Universiteit Rotterdam, 1981.

Tabel. Gekwantificeerde activiteitenmatrix van het bibliotheek- en documentatiecentrum van het Ministerie van VROM

Leveranties van	aan 1	2	3	4	5	6	7	E	Tot.	
1.	-	0	0	0	0	0	0,25	0,75	1	
2.	0	-	0	0	0	0	0,67	0,33	1	
3.	0	0	-	0	0	0	0	1	1	
4.	0	0	0	-	0	0	0	1	1	
5.	0	0	0	0	-	0	0	1	1	
6.	0	0,74	0	0	0	-	0	0,26	1	
7.	0,35	0,28	0	0,02	0,01	0	-	0,34	1	

1. Bibliotheek.
2. Literatuurdocumentatie.
3. Persdocumentatie.
4. Parlementaire informatie.
5. Literatuuronderzoek.
7. Data-input.
- E. Extern.

tematische samenhang die het gehanteerde input-output-model oplevert, kunnen de intermediaire kosten, met behulp van enkele matrixoperaties, herleid worden tot primaire kosten. Op deze wijze functioneert het systeem als productiecentramethode. De produktgroepen zijn dan tevens kostenplaatsen.

De primaire kosten, zoals in het voorgaande vermeld, komen dan overeen met de directe kosten, en de intermediaire kosten met de indirecte kosten. In het ontwikkelde bodosysteem wordt de verdeling van de leveringen over de produktgroepen (en daarmee de verdeling van de intermediaire kosten) bepaald door de zogeheten activiteitenmatrix. De relatieve verdeling van de produktie kan in principe met behulp van verschillende maatstaven tot stand komen. In het onderzoek is gebruik gemaakt van een schatting van de tijdsbesteding van de betrokken medewerkers aan de diverse leveringen. Op het vlak van de automatisering is gebruik gemaakt van computertijd.

Modelmatig gezien vormen de primaire kosten en de activiteitenmatrix de exogene variabelen. Door berekening kunnen de bedragen van de intermediaire leveringen (c.q. intermediaire kosten) worden bepaald. De intermediaire en primaire kosten vormen samen de totale kosten per produktgroep. De totale kosten voor een produktgroep zijn gelijk aan de waarde van de produktie van dezelfde produktgroep.

Toepassing bij het Ministerie van VROM

Het bodosysteem is toegepast op gegevens van het bibliotheek- en documentatiecentrum van het Ministerie van VROM (voor zover gevestigd te Den Haag) over het jaar 1985. Dit centrum is onderverdeeld in produktgroepen die zowel voor elkaar als voor anderen produceren:

- de produktgroep bibliotheek maakt titelbeschrijvingen en voert deze in de database in. Zij verricht bovendien een aantal externe activiteiten, bij voorbeeld uitlening en verschaffen van informatie;
- de produktgroep literatuurdocumentatie verzorgt de inhoudelijke ontsluiting van boeken en tijdschriftartikelen, bestemd voor de database. Daarnaast beantwoordt deze produktgroep vragen van externe afnemers;
- de produktgroep persdocumentatie verzorgt de knipselkrant, die zowel binnen als buiten het bibliotheek- en documentatiecentrum wordt verspreid. Deze activiteit wordt als extern beschouwd, daar deze krant samenge-

steld wordt voor de ambtenaren op het ministerie. De verspreiding in het bibliotheek- en documentatiecentrum wordt als bijproduct gezien;

- de produktgroep parlementaire informatie verricht geen activiteiten voor andere produktgroepen. Het beheer en de nabestelling van kamerstukken en het verstrekken van informatie daarover is gericht op afnemers buiten het bibliotheek- en documentatiecentrum;
- de produktgroep literatuuronderzoek werkt alleen in opdracht van ambtenaren binnen het ministerie;
- de produktgroep data-input voert de, door literatuurdocumentatie voortgebrachte, inhoudelijke beschrijvingen van boeken (excerpten) en tijdschriftartikelen in de database in. Bovendien verzorgt men de verwerking van kranten- en tijdschriftartikelen tot microfiches voor de vestigingen van het bibliotheek- en documentatiecentrum te Leidschendam en Zoetermeer;
- de produktgroep database onderhoudt de database, die wordt geraadpleegd door de bibliotheek. Dezelfde dienst verleent deze produktgroep aan respectievelijk literatuurdocumentatie, aan parlementaire informatie en aan literatuuronderzoek. De database wordt ook gebruikt door de vestigingen van het bibliotheek- en documentatiecentrum te Leidschendam en Zoetermeer, het Bouwcentrum te Rotterdam en het Kador te Apeldoorn.

Met behulp van voorhanden informatie en interviews met betrokken medewerkers is de activiteitenmatrix gekwantificeerd (zie de tabel). Uit deze tabel komt naar voren dat van de zeven onderscheiden produktgroepen er drie uitsluitend externe afnemers hebben. De overige vier hebben ook een belangrijke intermediaire functie.

De tweede verzameling exogene gegevens wordt gevormd door de primaire kosten, die met behulp van diverse gegevens berekend c.q. geschat zijn. Dit levert een matrix van de primaire kosten op. Op basis van de activiteitenmatrix en de matrix van de primaire kosten kan de input-outputtabel volledig worden gekwantificeerd.

Verdere toepassingen

Van de vier eerder genoemde mogelijkheden hebben in een vervolgonderzoek alleen de eerste twee, namelijk kostprijsberekening en interdepartementale kostenvergelijking, concrete aandacht gehad. De kostprijsberekening is gerealiseerd bij de afdeling informatiebeheer van het Ministerie van WVC. Als producten werden onderscheiden: een ongeregistreerd document, een geregistreerd document en een dossier. Voor de uitkomsten, die vooral nog een tentatief karakter dragen, zij verwezen naar het desbetreffende rapport (zie noot 1).

Een begin van een interdepartementale kostenvergelijking is uitgevoerd op basis van algemene secretariegegevens van de Ministeries van Financiën en WVC. De vergelijking betreft de gecumuleerde primaire kosten per werkzame persoon. Daartoe werden de intermediaire kosten herleid tot primaire-kostenbestanddelen; tevens werd de ingezette arbeid behorend bij de intermediaire kosten berekend.

Uit het onderzoek blijkt dat de kosten per persoon bij Financiën in het algemeen lager liggen dan bij WVC. Dit zegt echter nog niets over de produktiviteit. Daarvoor zouden er gegevens over de fysieke produktie bij betrokken moeten worden. Zou men willen handelen overeenkomstig het bedrijfsvergelijkend onderzoek dat in diverse branches in de marktsector plaatsvindt, dan zouden van een groot aantal

vervolg op blz. 622

algemene secretarieën (hetzelfde geldt voor andere clusters van activiteiten) vergelijkingscijfers op anonieme basis ter beschikking moeten komen. Vervolgens zou men – op vrijwillige basis – bijeen kunnen komen om de cijfers te bespreken en tot ideeën te komen om de eigen bedrijfsvoering te verbeteren.

Besluit

In dit artikel is een aantal functies van het budosysteem weergegeven. Tevens werd opgemerkt dat bij 'managerial budgeting' in overleg met de leiding van een afdeling afgesproken moet worden welke cijfers met welke frequentie ter beschikking dienen te komen. Dit heeft ongetwijfeld niet alleen te maken met de interne hanteerbaarheid van de cijfers, maar ook met de strategisch-interactieve kant van de gegevens. Binnen een grote organisatie vinden er allerlei onderhandelingsprocessen plaats over doelstellingen en prioriteiten. Informatie is daarbij van strategische betekenis.

Al levert het budosysteem in principe informatie in het kader van zowel verantwoording, jaarlijkse budgetten, als van interne bedrijfsvoering en interdepartementale vergelijking, het is van belang dat er voor elk van deze gebieden duidelijke afspraken komen over welke gegevens wel en welke niet ter beschikking komen.

Het budosysteem heeft als kader voor het verzamelen en schatten van gegevens goed gefunctioneerd. Het stelt de betrokkenen in staat een goed inzicht te verkrijgen in de kostenstructuur van een afdeling en in de relaties tussen de verschillende activiteiten binnen een afdeling. Hiermee is een basis gelegd voor een goede budgetteringspraktijk. Om tot een dergelijke praktijk te komen, dienen vrij ingrijpende besluiten genomen te worden over de bedrijfsvoering, de wijze van budgettering en de administratieve organisatie.

Hoewel er op diverse terreinen per departement verschillende handelwijzen mogelijk zijn, dient er ten aanzien van het budosysteem uniformiteit betracht te worden, wil interdepartementale vergelijking mogelijk zijn.

T. Wolters