

Overhead valt mee

Bij de doelmatigheidsanalyse van ministeries in ESB van 27 februari, zijn onvergelijkbare cijfers gebanteerd. Conclusies trekken is dus gewaagd.

In ESB van 27 februari hebben R. Goudriaan en H. de Groot hun rapport¹ over de doelmatigheid van centrale diensten bij de rijksoverheid behandeld. De auteurs typeren door middel van kengetallen de omvang en ontwikkeling van het centrale apparaat bij ministeries ten einde zich een oordeel te kunnen vormen over de doelmatigheid van de betreffende diensten. Het gevaar van een benadering met kengetallen is, dat als deze kengetallen niet zeer goed zijn gedefinieerd en niet goed in overeenstemming zijn met wat men wil meten, conclusies onjuist zijn. In het onderstaande beperk ik mij tot het bespreken van de consequenties van het uitsluitende gebruik van bij de begrotingen gepubliceerde gegevens over de totale personeelsinzet bij de centrale stafdiensten.

Definiëring

De personeelsinzet van de centrale stafdiensten wordt door Goudriaan en De Groot als basisgegeven gehanteerd. Hierbij wordt uitgegaan van de volledige personeelsinzet van een dienst. De auteurs stellen dat de onderscheiden onderdelen bij de meeste ministeries voorkomen en daarom redelijk vergelijkbaar zijn (onderscheiden worden personeelszaken, organisatie en automatisering, accountantsdienst en financieel-economische zaken, wetgeving en juridische zaken en overige). Deze stap in de redenering gaat echter te snel. Ondanks overeenkomstige benamingen is er een "grote veelvormigheid en diversiteit"². De departementen zijn zeer verschillend van opbouw. Er zijn departementen waarbij staftaken voor een groot deel zijn gelegd bij de stafdiensten van de z.g. directoraten-generaal of bij de (uitvoerende) diensten. Bij andere departementen ligt een groot gedeelte van de staftaken bij de centrale stafdiensten. Tijdens de onderzochte periode is er bovendien intensief gereorganiseerd, waarbij in een aantal gevallen bij voorbeeld de

financiële of personele functie is gedecentraliseerd of de juridische functie is gecentraliseerd.

De auteurs gaan er impliciet (door de gevolgde methode) van uit dat de personeelsinzet, die zij relateren aan de omvang van de klantenkring (totale personeel van een departement), een homogeen afgebakend geheel van staftaken is. Door echter hiervoor de personeelsinzet van een centrale dienst te nemen betrekken de auteurs een per departement (en in de tijd) wisselend gedeelte van de totale staffunctieinzet bij de metingen. Door deze benadering is men bovendien niet bedacht op andere uit te voeren taken door de centrale stafdienst, die bij deze meting niet thuishoren (bij voorbeeld uitvoerende taken, zie verder).

Wat wil men meten?

De auteurs pretenderen met hun kengetallen een indicatie te geven van de doelmatigheid van de centrale diensten, maar de cijfers worden zo beïnvloed door de mate van centralisatie (personeelsinzet centrale dienst) en decentralisatie (personeelsinzet lager in organisatie) van de staffuncties, dat de gehanteerde kengetallen meer een indicatie van de mate van decentralisatie zijn dan een indicatie van de doelmatigheid. De auteurs beseffen dit en schrijven de ontwikkeling in de cijfers dan ook toe aan decentralisatie van bepaalde staftaken en de invulling van de afslankingsoperaties. De vraag doet zich voor, wat er dan eigenlijk gemeten wordt. De huidige niveaunderschillen tussen ministeries kunnen de auteurs niet verklaren, ook niet door de schaafeffecten te beschouwen, want, zo wordt gesteld, er blijken ook tussen ministeries van vergelijkbare omvang behoorlijke verschillen in de personeelsinzet bij de centrale diensten te bestaan. Mijn verklaring ligt gezien bovenstaande voor de hand: het uitgangsmateriaal is gewoonweg te heterogeen.

Voorbeeld LNV

De kwetsbaarheid van de gevolgde benadering kan worden geïllustreerd aan de hand van de resultaten aanzien van het departement van Landbouw Natuurbeheer en Visserij (LNV)

De auteurs hebben er geen rekening mee gehouden dat bij het Ministerie van LNV op praktische gronden uitvoerende taken bij de centrale diensten zijn ondergebracht. Deze uitvoerende taken dienen niet bij de staftaken (van de centrale diensten) te worden gerekend. Het betreft de grondkamers e.d. bij de juridische functie en het heffingenbureau (taak te vergelijken met de belastingdienst) bij de financiële functie. Indien het basismateriaal wordt gecorrigeerd voor deze uitvoerende taken, geeft een aantal kengetallen een heel ander beeld en valt een aantal conclusies heel anders uit.

In de uitspraak (met betrekking tot de voor de arbeidsduurverkortening gecorrigeerde personeelsinzet), dat "bij alle ministeries – met uitzondering van LNV (stijging met 11%) – de omvang van de centrale diensten is afgenomen", vervalt de uitzondering voor LNV, omdat deze omvang ook bij LNV daalt, namelijk met 1%. Ook bij de ontwikkeling van de personeelsbezetting per 1000 werknemers wordt geconstateerd in het rapport, dat voor de centrale diensten bij LNV (samen met 3 andere departementen) van "een stijging van het betreffende kengetal sprake is". Voor LNV gaat dit niet op, want er is een daling³.

Ten slotte wil ik de uitspraak: "Opvallend is dat de personeelsinzet voor wetgeving en juridische zaken per 1.000 werknemers in de jaren tachtig bij het Rijk (met 34%) is gestegen, ondanks de in het regeringsbeleid voorgestane deregulering" in twijfel trekken. Op grond alleen al van de bovengenoemde correctie bij LNV wordt de groei van het kengetal

1. R. Goudriaan en H. de Groot, *Ministeries gemeten – kengetallen over centrale diensten bij de rijksoverheid*, Erasmus Universiteit Rotterdam, Rotterdam, 1991.
2. Citaat uit: Politieke toetsing resultaten 3e ronde met betrekking tot Heroverweging Centrale Diensten bij de departementen van algemeen bestuur, Tweede Kamer, vergaderjaar 1983-1984, 16625 nr. 68.
3. R. Goudriaan en H. de Groot, *Overheid en overhead, ESB*, 27 februari 1991, blz. 237. Tabel 1 vermeldt een index van 111, dit moet zijn 99.

dat de personeelsomvang van de juridische functie per 1000 werknemers bij het Rijk weergeeft gehalveerd (van 34% naar 16%). Deze correctie en andere onzekerheden over de aard van de stijging van dit kengetal, roepen twijfels op inzake deze uitspraak.

Conclusie

De methodiek om door middel van kengetallen de doelmatigheid bij de rijksoverheid te meten lijkt waardevol en veelbelovend. Bij het hantieren van kengetallen dient echter goed te worden beseft wat men meet en wat men wil meten (en concluderen). De centrale diensten bij de ministeries zijn, ondanks gelijksoortige benamingen, heterogeen van samenstelling en qua omvang sterk beïnvloed door de mate van decentralisatie van de staffuncties bij de departementen. Het meten van de doelmatigheid veronderstelt het vergelijken van gelijke taken. Het rapport *Ministeries gemeten* houdt hier onvoldoende rekening mee en is daardoor te oppervlakkig. De op basis van de totale personeelsinzet van de centrale stafdiensten ontwikkelde kengetallen kunnen dan ook geen indicatie geven van de doelmatigheid bij deze diensten.

W. Bonte

De auteur is werkzaam bij de directie financieel-economische zaken van het Ministerie van LNV. Deze reactie is op persoonlijke titel geschreven.

Naschrift

De defensieve reactie van W. Bonte op ons onderzoek lijkt voor een groot deel op één belangrijk misverstand te berusten, namelijk als zou ons onderzoek de doelmatigheid van centrale diensten bij de rijksoverheid betreffen. De ambities van het vooronderzoek zijn aanzienlijk bescheidener, zoals bij voorbeeld uit het voorwoord blijkt: "een noodzakelijke eerste stap op weg naar het analyseren van doelmatigheid bij de rijksoverheid"¹. Doel van de gepresenteerde kengetallen over de personeelssterkte bij ministeries is om afwijkende ontwikkelingen te signaleren die nader onderzoek vereisen. In een aantal gevallen zijn er op voorhand al goede redenen aan te voeren waarom bepaalde ontwikkelingen of niveaus tussen ministeries verschillen. We hebben deze in ons onderzoek zoveel mogelijk vermeld. Daarbij is onder meer expliciet melding gemaakt van de ruime definitie van wetgeving en juridische zaken bij het Ministerie van Landbouw, Natuurbehoud en Visserij (LNV), die vanwege de beschikbare gegevens noodzakelijk was. We zijn ons er zeer goed van bewust dat er tussen de ministeries enige verschillen bestaan in de aard van de onderzochte centrale diensten. Het is ons evenzeer bekend dat de betreffende ministeries in de tijd voortdurend aan reorganisaties onderhevig zijn geweest. In ons uitgebreidere onderzoeksrapport hebben we deze aspecten met nadruk vermeld en waar mogelijk gebruikt bij de interpretatie van de resultaten. Bonte lijkt evenwel geheel naar de andere kant door te schieten, wanneer hij stelt dat centrale diensten, zoals personeelszaken en financieel-economische zaken, tussen ministeries volstrekt onvergelijkbaar zijn. Het gaat ons eveneens te ver om de gevonden resultaten uitsluitend toe te schrijven aan de heterogeniteit van het onderzoeksmateriaal. Bonte probeert een en ander te illustreren voor het Ministerie van LNV. Wij zijn niet in staat om zijn berekeningen te controleren. De door Bonte aangebrachte detaillering ontbreekt namelijk in de door ons gehanteerde, algemeen toegankelijke

informatiebron: de bijlagen over de personeelssterkte bij de rijksbegrotingen. Overigens laten zijn cijfers zien dat de afname van de centrale diensten bij LNV tussen 1980 en 1990 – volgens Bonte zegge en schrijve 1% – aanzienlijk minder is dan gemiddeld bij het Rijk (18%). De informatie over de omvang en samenstelling van het rijkspersoneel wordt elk jaar aan de volksvertegenwoordiging toegezonden. Daarvan zou toch mogen worden verwacht dat die betrouwbaar, vergelijkbaar en adequaat is. Van tweeën één: of de volksvertegenwoordiging krijgt voortdurend inadequate en zinloze personeelsoverzichten toegezonden, of het gaat om gegevens die (na enige bewerkingen) bruikbare informatie kunnen opleveren. In het eerste geval kunnen de betreffende bijlagen bij de begrotingen gevoelig vervallen. In ons vooronderzoek hebben wij ons op het tweede standpunt gesteld. Voor een gedegen analyse van de doelmatigheid van centrale diensten en van andere onderdelen van de rijksoverheid is echter gedetailleerdere informatie noodzakelijk.

René Goudriaan
Hans de Groot

1. R. Goudriaan en H. de Groot, *Ministeries gemeten – kengetallen over centrale diensten bij de rijksoverheid*, Erasmus Universiteit Rotterdam, Rotterdam, 1991, blz. 2.