

D

Overheid en overhead

De efficiency van de publieke sector staat hoog op de agenda van politici en ambtenaren. Bij de tussenbalans spelen operaties als 'grote efficiency' een belangrijke rol. Vooral de rijks-overheid lijkt het doelwit. De belangstelling voor het onderwerp staat in schril contrast met de empirische kennis daarover. Onderzoek dat wij onlangs uitvoerden wijst op grote verschillen in omvang en ontwikkeling van het centrale apparaat bij ministeries.

Over de doelmatigheid van centrale diensten bij de rijksoverheid in Nederland is weinig empirische kennis beschikbaar. Alleen het Sociaal en Cultureel Planbureau heeft incidenteel aandacht besteed aan dit type diensten¹. Op dit terrein is meting van de doelmatigheid niet eenvoudig. Indicatoren voor de omvang van de productie ontbreken doorgaans, terwijl het bovendien veelal gaat om tussenprodukten – informatie, advisering – die elders in de publieke sector worden gebruikt. In opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken is een 'pilot study' verricht naar de personeelsinzet bij vijf clusters van centrale stafdiensten². Het betreft onderdelen die bij de meeste ministeries voorkomen en die daarom redelijk vergelijkbaar zijn: personeelszaken, organisatie en automatisering, accountantsdienst en financieel-economische zaken, wetgeving en juridische zaken, en overige centrale diensten van algemene aard (huisvesting, materiële voorzieningen, voorlichting en documentatie en algemene leiding van het ministerie). Het onderzoek bestrijkt de periode 1980-1990 en heeft betrekking op de elf grootste ministeries³. Er is gekozen voor een pragmatische aanpak, waarbij uitsluitend gebruik is gemaakt van bij begrotingen gepubliceerde gegevens. Deze basisgegevens zijn intensief bewerkt om over de periode 1980-1990 vergelijkbare gegevens te verkrijgen. Voortdurende reorganisaties, de interdepartementale herindeling in 1983 en een ingrijpende – tussen ministeries niet consistente – herinde-

ling van begrotingsartikelen in 1989 zijn daarvan de oorzaak.

Kengetallen

Idealiter moeten de ingezette middelen (personeel en materieel) van centrale ondersteunende diensten worden vergeleken met de eindprodukten die de betrokken ministeries afleveren aan burgers, instellingen of bedrijven. Door het karakter van de dienstverlening is dat thans niet goed mogelijk; de identificatie van finale produkten levert voorsnog problemen op. In het onderzoek wordt voorlopig volstaan met een vergelijking van de ingezette middelen in verhouding tot indicatoren die de omvang van de directe 'klantenkring' van de betrokken onderdelen karakteriseren. Zo draagt een afdeling personeelszaken weliswaar bij aan het tot stand komen van een eindprodukt (bijvoorbeeld het verschaffen van collectief gefinancierd onderwijs bij het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen), maar is de omvang van de feitelijke activiteiten grotendeels een afgeleide van de personeelsomvang van het ministerie. Uiteraard betekent het efficiënt bedienen van de directe klantenkring nog niet dat de inzet van middelen zonder meer adequaat is in het primaire productieproces. In dit beperkte onderzoek is gekozen voor eenvoudige kengetallen, die de inzet van personeel bij de centrale diensten relateren aan de omvang van de belangrijkste klantenkring: het personeel van het betrokken ministerie. Voor de combinatie accountantsdienst en financieel-economische zaken is als alternatief een relatie gelegd met de omvang van de te beheren of controleren uitgaven. De nadruk ligt op de onderlinge vergelijking van de aldus bepaalde kengetallen tussen ministeries⁴.

Resultaten

In de periode 1980-1983 stijgt de totale, voor arbeidstijdverkorting gecorrigeerde, personeelsbezetting bij vrijwel alle ministeries. Daarna daalt de totale personeelsbezetting bij de meeste ministeries door afslankings- en privatiseringsoperaties⁵. Per saldo is de gecorrigeerde personeelsbezetting van alle hier behandelde ministeries samen tussen 1980 en 1990 met slechts 3% afgenomen, ook al is er in de periode 1983-1990 sprake van een daling met 9%. Het totale personeelsbestand bij het Rijk keert daarmee in 1989 terug op het niveau van 1980. Een duidelijke uitzondering op de geconstateerde trend is

het Ministerie van Justitie (JUS). Door uitbreidingen bij politie en rechterlijke macht blijft de personeelsbezetting daar ook na 1983 doorgroeien. Vergeleken met het totale personeelsbestand is de bezetting van het totaal van de centrale diensten in de periode 1980-1990 aanzienlijk sterker gedaald (18%). Voor een deel is dit toe te schrijven aan decentralisatie van bepaalde staptaken naar decentrale eenheden binnen de ministeries, voor een ander deel aan de invulling van de afslankingsoperaties. Uitzondering op dit patroon is het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV), waar de personeelsbezetting van de hier gedefinieerde centrale diensten in de jaren tachtig per saldo is gestegen.

De materiële uitgaven van de ministeries in enge zin, dat wil zeggen exclusief omvangrijke buitendiensten, geven een opvallende ontwikkeling te zien. Tussen 1980 en 1990 zijn die uitgaven, gecorrigeerd voor de algemene prijsstijging, voor het Rijk als geheel ruimschoots verdubbeld: van ruim f 500 mln. in 1980 tot bijna f 1,4 mrd. in 1990 (in gulden van 1990). Vooral bij Binnenlandse Zaken (BIZA), Economische Zaken (EZ), JUS en Verkeer en Waterstaat (VW) is die stijging aanzienlijk groter dan gemiddeld. De precieze oorzaak – bij een per saldo gedaalde personeelsbezetting – is met de verzamelde gegevens niet goed aan te geven. Waarschijnlijk hebben vooral sterk gestegen automatiseringsuitgaven en de toegenomen uitbesteding van werkzaamheden een rol gespeeld⁶.

De omvang van de centrale diensten is vervolgens in verband gebracht

1. R. Goudriaan et al., *Kosten van kwartaire diensten 1970-1983*, Sociaal en Cultureel Planbureau, Rijswijk, 1986.

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

3. Het Ministerie van Defensie is buiten beschouwing gelaten vanwege ontbrekende gegevens over de inzet van militair personeel bij de centrale diensten.

4. Er is ook een beperkte vergelijking gemaakt met instellingen buiten de rijksoverheid; die blijft in dit artikel buiten beschouwing.

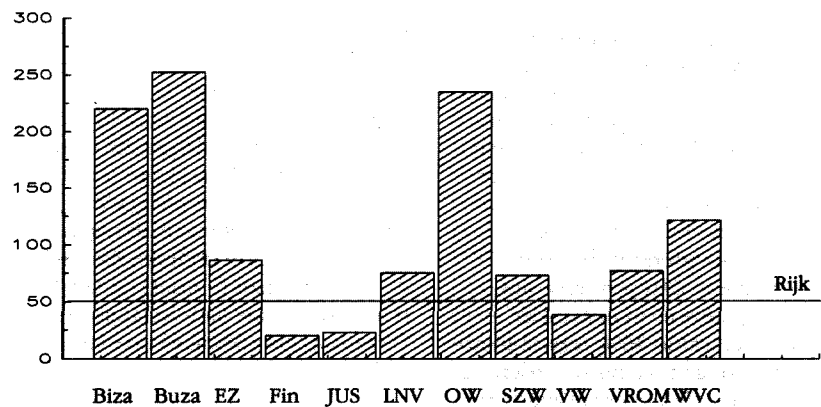
5. Details over de ontwikkeling per ministerie zijn in ons eerder genoemde onderzoeksrapport te vinden.

6. Vergelijk *Derde periodieke voortgangsrapportage afslankingsoperatie*. Tweede Kamer, 1990-1991, 19 827, nr. 3.

met de klantenkring van die diensten, voorsnog gelijk gesteld aan het totale personeel van het ministerie. In tabel 1 wordt via indexcijfers (1980 = 100) een beeld gegeven van de meest opvallende ontwikkelingen van de centrale diensten per 1000 werknemers in de periode 1980 - 1990. Figuur 1 geeft een beeld van de absolute niveaus van de centrale diensten per 1000 werknemers voor alle onderzochte ministeries in 1990. Voor het Rijk als geheel daalde de personeelsinzet bij de centrale diensten per 1.000 werknemers in de periode 1980-1990 met 15%. Het beeld is echter divers. Bij BIZA, EZ, LNV en VW is dit kengetal tussen 1980 en 1990 zelfs gestegen. De scherpe daling bij BIZA wordt veroorzaakt door de privatisering van het rijks-computercentrum in 1990, waar geen corresponderende daling bij de centrale diensten tegenover stond. In 1989 was de waarde van de index nog 103.

Nadere analyse van de kengetallen voor de afzonderlijk beschouwde centrale diensten leert dat de daling per 1.000 werknemers het grootst was bij de overige centrale diensten (huisvesting, materiële voorzieningen, enzovoort). De afdelingen accountantdienst en financieel-economische zaken, en organisatie en automatisering laten over de periode 1980-1990 per saldo een vrijwel gelijkblijvend niveau per 1.000 werknemers zien. Vanaf 1987 neemt het kengetal voor de eerste groep weer toe, mogelijk door de toegenomen aandacht voor financieel beheer en de herziening van het comptabel bestel. Opvallend is dat de personeelsinzet voor wetgeving en juridische zaken per 1.000 werknemers in de jaren

Figuur 1. Omvang personeel centrale diensten per 1000 werknemers



tachtig gemiddeld is gestegen, ondanks de in het regeringsbeleid voorgestane deregulering. Alleen bij het Ministerie van WVC kan een sterk toegenomen decentralisatie van de staftaken worden geconstateerd. Figuur 1 onthult dat het niveau van de personeelsinzet bij de centrale diensten per 1.000 werknemers in 1990 vooral bij BIZA, Buitenlandse Zaken (BUZA) en Onderwijs en Wetenschappen (OW) aanzienlijk hoger ligt dan het gemiddelde. Het betreffende kengetal is erg laag bij het Ministerie van Financiën (FIN), JUS en VW⁷. De verschillen tussen ministeries kunnen niet worden verklaard door schaafeffecten. Hoewel het voorstelbaar is dat kleine ministeries een relatief grote overhead hebben, blijken er ook tussen ministeries van vergelijkbare omvang behoorlijke verschillen in de personeelsinzet bij de centrale diensten te bestaan. De hier gepresenteerde kengetallen vormen naar hun aard een eenvoudige afspiegeling van een complexe werkelijkheid. Zij dienen daarom

met voorzichtigheid en verstand te worden gehanteerd. Niettemin kunnen dergelijke kengetallen belangrijke ontwikkelingen signaleren, als hulpmiddel bij gerichte pogingen tot vergroting van de doelmatigheid in de publieke sector.

Een aantal vragen kon in het vooronderzoek nog niet worden beantwoord. De omvang van ondersteunende diensten op andere niveaus verdient nadere analyse; die is immers evenzeer van belang voor een totaal oordeel over de doelmatigheid op een bepaald beleidsterrein. Ook bij decentrale beleidsafdelingen, uitvoerende rijksdiensten en gesubsidieerde instellingen kan immers sprake zijn van een minder doelmatige inrichting van de productie. Dat vereist nader onderzoek, waarbij het hier gebruikte omvangrijke gegevensbestand over personeel en uitgaven van de rijksoverheid goede diensten kan bewijzen.

René Goudriaan
Hans de Groot

De auteurs waren ten tijde van het onderzoek verbonden aan de vakgroep Openbare Financiën en Belastingrecht van de Erasmus Universiteit Rotterdam. De tweede auteur is vanaf 1 maart directeur van het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven.

Tabel 1. Personeel centrale diensten per 1.000 werknemers 1980-1990, indices met 1980 = 100

Ministerie	1982	1986	1990
Binnenlandse Zaken	94	107	132
Buitenlandse Zaken	101	102	100
Economische Zaken	99	102	103
Financiën	102	94	97
Justitie	94	80	76
LNV	101	98	111
O&W	102	103	83
SZW	97	103	69
Verkeer en Waterstaat	110	111	106
VROM	101	99	85
WVC	100	60	49
Totaal (Rijk)	101	92	85

7. Sommige buitendiensten beschikken over eigen stafdiensten van het hier behandelde type. In die gevallen is het niet zinvol het totale personeel van het ministerie in de noemer van het kengetal op te nemen. In het onderzoek zijn gevoeligheidsanalyses op dit punt uitgevoerd. Dit leidt alleen voor FIN - door de grote omvang van de belastingdienst - tot kwalitatief andere resultaten. Bij FIN is in dat geval de bezetting van de centrale diensten per 1.000 werknemers hoger dan gemiddeld.