

Zelfbeheer bij de rijksdienst

DRS. K. DE PATER

In *ESB* van 21 maart 1984 geeft ir. F. Uiten Bogaard een verslag van het rapport *Zelfbeheer*, een van de rapporten uit de derde ronde heroverwegingen die onlangs aan de Tweede Kamer zijn aangeboden. Bij dit rapport zou ik enkele kanttekeningen willen maken.

In het algemeen is de boodschap duidelijk: de ambtelijke cultuur van vergaderen, competentieruzie en regelzucht dient te worden gewijzigd. Efficiency, gerichtheid op de output van de overheid, een beter bewustzijn van kosten en baten van activiteiten zouden voorop moeten staan. Zo'n verandering kan alleen worden bereikt als de omgeving van de ambtenaar, dat wil zeggen de structuur van de overheid, verandert: de bedrijfsvoering moet op de heling. De heroverwegingswerkgroep doet hiervoor interessante voorstellen die zijn ontleend aan de wijze waarop grotere bedrijven worden geleid. Daarbij heeft model gestaan de lijnmanager, die enerzijds verantwoordelijk is voor het realiseren van de produktienorm en anderzijds beschikt over een zekere keuzevrijheid bij het inzetten van produktiefactoren.

Een afdelingschef of directeur bij de overheid daarentegen kent in de regel geen produktienorm en kan nauwelijks verandering brengen in de inzet van produktiefactoren. De werkgroep stelt voor chefs en directeurs meer vrijheid te geven bij het inzetten van produktiefactoren (meer of minder mensen met meer of minder scholing, meer of minder automatisering en dergelijke) maar anderzijds ook te binden aan een produktienorm. Hun functie wordt die van „budgethouder”. Dit houdt in dat een deel van de beslissingsbevoegdheid die nu is geconcentreerd bij de departementale top, wordt gedelegeerd aan het hogere middenkader dat elk jaar een contract moet sluiten met de top waarin een outputnorm is opgenomen en een hoeveelheid financiële middelen. De wijze waarop die output wordt gerealiseerd wordt overgelaten aan de betrokkene. Als de norm wordt bereikt met inzet van minder middelen mag de afdeling de helft van de „winst” houden (de werkgroep noemt dit scharrelruimte). Bij zo'n bedrijfsvoering zou de ambtelijke mentaliteit veranderen van rolgerecht naar outputgericht.

Bij velen zal dit een zucht van verlichting oproepen: de overheid stelt haar eigen functioneren ter discussie. De huidige problemen zijn algemeen bekend; het realiseren van verbeteringen blijkt echter even-

eens lastig te zijn. In het volgende wil ik ingaan op vier problemen bij de voorstellen van de werkgroep, problemen waarvoor in een uitwerking van de voorstellen oplossingen moeten worden gezocht.

Het meten van de output van overheidsinstellingen ligt ten grondslag aan alle voorstellen van de werkgroep. Contractmanagement en decentralisatie van beslissingsmacht hebben als voorwaarde dat de afdelingsproduktie kan worden gemeten, een veronderstelling die eveneens voorkwam bij twee begrotingssystemen uit de jaren vijftig en zestig in de Verenigde Staten: „Performance Budgetting” en „Planning Programming Budgetting System” (PPBS). Het is bekend dat beide systemen geen succes zijn geworden. Zo werd PPBS in 1965 verplicht gesteld voor de Amerikaanse federale overheid en in 1971 weer afgeschaft. Eén van de oorzaken was het gebrek aan gegevens over de overheidsoutput. Dat is niet verwonderlijk aangezien de overheid taken vervult die veelal vanwege hun onmeetbare karakter niet door het particuliere bedrijfsleven worden opgepakt. Het kenmerk van collectieve goederen is dat de kosten niet aan individuele gebruikers in rekening kunnen worden gebracht en vaak komt dit door meetproblemen. De werkgroep *Zelfbeheer* onderkent dit en stelt dat als de output niet kan worden gemeten, wellicht activiteiten of handelingen kunnen worden gemeten. In dat geval dreigt echter het gevaar dat handelingen doel op zich worden, te meer daar de werkgroep output niet alleen wil meten maar ook wil normeren. De precieze definitie van de output wordt dan van beslissende betekenis voor het succes van zelfbeheer. Een onduidelijke of eenzijdige definitie dirigeert de werkzaamheden een verkeerde richting uit. Uit Performance Budgetting is het voorbeeld bekend van een juridische afdeling die als outputnorm kreeg opgelegd het afhandelen van acht zaken per maand per medewerker. Het gevolg was dat medewerkers die onder de norm dreigen te raken de eenvoudige zaken namen en de moeilijke bleven liggen.

De werkgroep stelt voor dat de budgethouder eenmalig de helft van zijn winst mag houden, ter besteding aan bij voorbeeld secundaire arbeidsvoorwaarden van het personeel. Verliezen worden gedragen door de departementale rekening. Het is de vraag of deze situatie een prikkel van voldoende sterkte geeft om efficiënt te werken. Budgethouders kunnen namelijk kie-

zen tussen: dit jaar efficiënt werken en de halve winst over dit jaar behouden, met als neveneffect dat het volgend budget zal worden verlaagd wegens de bewezen besparingsmogelijkheid, of werken met meer „slack” en een blijvend ruimer budget, terwijl eventuele overschrijdingen worden gedekt door het departement. In deze situatie is kiezen voor de tweede optie niet minder aantrekkelijk dan voor de eerste. Een vergelijking met bedrijven kan wellicht zinvol zijn: bedrijven die besparen krijgen bij overigens gelijkblijvende omstandigheden niet incidenteel maar structureel een grotere winst. Daar komt nog bij dat de prikkel tot efficiency bij bedrijven in hoofdzaak ligt in de concurrentieverhouding. Een inefficiënt bedrijf wordt door de harde hand van de markt in zijn continuïteit bedreigd. Zo'n prikkel is bij de overheid in het algemeen niet goed denkbaar.

De overheid kent overwegend één produktiefactor: mensen. Budgethouders die de beschikking krijgen over de inzet van produktiefactoren hebben vooral te maken met keuzen bij de personeelssituatie zoals het laten volgen van een extra cursus, het aantrekken van mensen met een hogere dan wel andere kwalificatie, en ook: het niet of juist sneller toekennen van periodieken en zelfs het ontslaan van medewerkers. De werkgroep *Zelfbeheer* is voorstander van meer flexibele arbeidsvoorwaarden. Het hoeft nauwelijks betoog dat deze wijziging bij personeel en vakbonden op bezwaren zal stuiten. Opnieuw een vergelijking met bedrijven: lijnmanagers hebben veelal te maken met een evenwichtiger inzet van verscheidene produktiefactoren. Keuzen gaan daarbij over automatisering, „make or buy”, research of niet. Het aantal vrijheidsgraden is groter dan bij een budgethouder die vrijwel alleen de factor personeel tot zijn beschikking zou krijgen.

De werkgroep *Zelfbeheer* stelt dat de budgetconstructie het mogelijk maakt gedurende het begrotingsjaar minder toezicht te houden op de budgethouder. Detailbesluiten mogen immers door hem worden genomen. De „parade der toetsers” (vooral op financieel gebied: de afdeling financieel-economische zaken op het ministerie, de Inspectie der Rijksfinanciën) zou daardoor overbodig worden. Gesugereerd wordt dat daarmee het aantal medeparafen op beslissingen kan worden teruggebracht zodat het besluitvormingsproces sneller verloopt. Deze voorstelling lijkt wat te optimistisch. De „parade der toetsers” blijft nodig om te voorkomen dat de budgethouder in een verliessituatie terechtkomt. De budgethouder zal, net als nu, voorstellen lanceren die meer geld kosten. Elk jaar opnieuw moeten budgetten en outputnormen worden vastgesteld. Steeds zal een financiële toetsing onontbeerlijk blijven. En wat de medeparafen betreft: een medeparaf is in beginsel uitdrukking van betrokkenheid bij de beslissing. Het parafaren is een vorm van coördineren. Een budgethouder zal nooit zodanig autonoom worden dat coördinatie overbodig is.

Tot slot: in de inleiding van het rapport *Zelfbeheer* stelt de werkgroep dat het rap-

port in afwijking van de andere heroverwegingsrapporten praktisch geen cijfers bevat. Dat klopt. In feite staan er slechts twee berekeningen in, één goede en één slechte. Om met de goede te beginnen: de werkgroep heeft de eigen vergader- en schrijftijden bijgehouden en omgerekend in geld. Conclusie: het rapport (70 pagina's) kost f. 315.000, een bedrag dat is opgebouwd uit kosten die naar schatting mijnerzijds voorkomen op een twintigtal artikelen op de begrotingen van niet minder dan acht departementen. Dit illustreert het probleem van het toerekenen naar kostenplaatsen bij de rijksoverheid. Dan de slechte rekensom: de werkgroep schat de produktiekosten van het rijk op f. 12,5 mrd. en vervolgt: „een „verbetering” van de bedrijfsvoering van 1% kan dan een besparing opleveren in de orde van f. 125 mln.”. Zo kan ik ook bezuinigen. In de hele collectieve sector gaat zo'n f. 250 mrd. om. Als we daár 1% op bezuinigen...

Koen de Pater

Naschrift

Drs. de Pater signaleert in zijn reactie op mijn *ESB*-artikel een viertal problemen met betrekking tot het bedrijfsvoeringsconcept zelfbeheer, waarvoor zijns inziens in een verdere uitwerking van de voorstellen van de heroverwegingswerkgroep oplossingen moeten worden gezocht. Omdat zijn reactie een vertekend beeld kan oproepen van een aantal belangrijke inhoudelijke aspecten van zelfbeheer wil ik graag op deze problemen ingaan.

Outputmeting versus activiteitenanalyse

Het is een onjuiste gedachte van De Pater als zou het meten van de output van dienstonderdelen van de overheidsorganisatie ten grondslag liggen aan alle voorstellen van de werkgroep. Hij heeft gelijk waar hij constateert dat de veronderstelling van een te meten resultaat van het productieproces steeds is gehanteerd bij de diverse pogingen in het verleden het functioneren van de overheid bedrijfsmatiger te doen verlopen. Het recentste voorbeeld daarvan vormt de prestatiebegroting, waarmee een vervanging wordt beoogd van de gangbare inputbudgettering door outputbudgetten. De heroverwegingswerkgroep stelt genoemde veronderstelling nu juist ter discussie en kiest voor het hanteren van de activiteitenanalyse als grondslag voor haar managementconcept en de daaraan gekoppelde budgetteringssystematiek. Dit kan het best worden toegelicht door in te gaan op achtereenvolgens de begrippen input-outputbesturing, contractmanagement en kostenplaatsenbudgettering. Voor een uitvoerige verhandeling over deze materie verwijs ik graag naar een artikel van werkgroepslid drs. N.P. Mol in het juni-nummer 1984 van het *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfshuishoudkunde*,

waarvan ik hier de hoofdpunten kort samenvat.

„Black box” en input-outputbesturing.

Het besturingsmodel dat aan de basis ligt van de invoering van de prestatiebegroting is te karakteriseren als input-outputbesturing. De gedachtengang daarachter is de volgende. De overheidsorganisatie en haar productieprocessen zijn dermate ondoorzichtig en complex dat kan worden gesproken van een „black box”. Besturing is in zo'n situatie alleen mogelijk via de inputs, maar dat leidt zoals de werkgroep constateert tot de bekende detailbemoeienis van medeparafeerders en toetsers, en tot het overbelasten van de leiding. Deze detailbemoeienis met de aanwending van de middelen zou kunnen worden vervangen door een normering van de met de middelen te verkrijgen resultaten. Een dergelijke normering maakt een besturing mogelijk op basis van de relaties tussen de inputs en de outputs. Voorwaarde is dan wel dat deze relaties voldoende eenduidig kunnen worden aangegeven. Een dergelijke managementopvatting neemt bedrijfseconomisch de vorm aan van outputbudgettering.

De prestatiebegroting heeft echter vanwege de door De Pater terecht gesignaleerde metingsproblematiek tot nu toe slechts gebrekkige toepassing gevonden. In feite gaat het hier niet alleen om een metingsprobleem, maar eerst en vooral om de moeilijkheid van het „überhaupt” identificeren van de prestaties. De werkgroep gaat uitvoerig in op dit identificatieprobleem en legt een verband met het dienstenaarakter van de overheidsproductie: diensten zijn in tegenstelling tot (materiële) goederen niet zelfstandig – los van de verrichte activiteiten – belichaamd (deel II par. 2.3 van de rapportage).

Doorzichtigheid en contractmanagement

De werkgroep pleit er dan ook voor de aandacht primair te richten op het productieproces: een analyse van de activiteiten moet de „black box” zo veel als mogelijk doorzichtig maken. Deze koerswending wordt geconcretiseerd in de invoering van contractmanagement en het daaraan gekoppelde budgetteringssysteem. De taken in de taakstellende begroting hebben betrekking op de functies van het dienstonderdeel (de te verrichten activiteiten) en niet onmiddellijk op het produkt (de te leveren prestaties). De essentie van de taakstelling in het contract is niet het door de leiding opleggen van een norm voor het te realiseren outputvolume, maar is gelegen in een wilsovereenkomst tussen de leiding en het dienstonderdeel. Daarin doet de leiding afstand van haar dirigistische inputbeheersing, en beperkt zich tot een selectieve sturing op basis van de bepalingen in het contract. Het dienstonderdeel biedt de leiding in ruil voor de verkregen vrijheidsgraden inzicht in zijn functioneren. De mogelijkheid van zelfbeheer is daarmee

onmiddellijk gerelateerd aan de doorzichtigheid van het productieproces.

Kostenplaatsenbudgettering

De beoogde budgettering als instrument van het contractmanagement kan als kostenplaatsenbudgettering worden betiteld: de budgettering richt zich op de vaststelling van de kosten van de te verrichten werkzaamheden. Het aangrijpingspunt ligt in bedrijfseconomische termen bij de kostenplaatsen of productiecentra en niet bij de kostendrager, de output. De nauwkeurigheid van de toerekening van de inputs naar de onderscheiden functies in het productieproces bepaalt de betrouwbaarheid van het budgetteringssysteem. De vier basisvormen van (activiteiten-)budgetten die de werkgroep met betrekking tot de verbijzondering van kosten naar kostenplaatsen in haar rapportage weergeeft variëren van (bedrijfseconomisch) „ideaal” tot de gangbare inputbudgetten. Daarmee varieert de doorzichtigheid van het productieproces tussen transparant en „black box”, als ook de mate waarin zelfbeheer kan worden gerealiseerd.

Mijn conclusie is dat De Pater in zijn betoog over de meetproblematiek aan twee zaken voorbij gaat: het specifieke karakter van het voorgestelde contractmanagement en de nuanceringen die de werkgroep zelf in haar rapportage met betrekking tot de toepassingsmogelijkheden van zelfbeheer heeft aangebracht. Contractmanagement is geen eenzijdig opgelegd kader. De wilsovereenstemming scheidt de noodzakelijke vertrouwensbasis voor een loyale uitvoering van het contract. Alle denkbare kwalitatieve aspecten van het werk kunnen zolang nodig in dat contract worden opgenomen. Wat betreft de nuanceringen: de werkgroep wijst erop dat er voor veel overheidsactiviteiten een hoger aspiratieniveau bereikbaar is dan inputbudgettering. Zelfbeheer is geen zaak van alles of niets.

Budgetwinstsysteem: een effectieve stimulans?

Terecht zet De Pater vraagtekens bij de mogelijke effectiviteit van een systeem van budgetwinst- en verlies zoals de werkgroep zich dat voorstelt. Dit systeem vormt overigens geen onlosmakelijk onderdeel van het bedrijfsvoeringsconcept, maar wordt door de werkgroep aan contractmanagement gekoppeld als een belangrijke aanvullende prikkel tot efficiënt functioneren. De gedachte is dat het verschaffen aan het dienstonderdeel van een direct materieel (eigen)belang de acceptatie van een meer bedrijfsmatige aanpak zal bevorderen. In het verlengde van de met het invoeren van contractmanagement beoogde meer markt-analoge verhouding tussen (politieke) opdrachtgever en ambtelijk uitvoerder en van de daaruit voortvloeiende accentverschuiving van de hiërarchische naar de contractuele relatie pleit de werkgroep met haar budgetwinstsysteem voor een verdergaan-

de doorwerking van het marktprincipe in de werkomstandigheden. Het duidelijkst manifesteert de beoogde doorwerking zich in de voorstellen de arbeidsvoorwaarden om te buigen in de richting van beloning naar prestatie. Het marktprincipe gaat uit van de uitdaging, de prikkel tot overleven, en het risico dat mensen aanspoort prestaties te leveren en zich waar te maken voor zich zelf en anderen. Uitgewerkt als uitgangspunt voor het organiseren staat het lijnrecht tegenover de motivatietheorieën, die uitgaan van de behoefte aan geborgenheid en aan zelfverwezenlijking door de kwaliteit en variatie van de arbeid. Beide principes hebben vanzelfsprekend hun eigen geldigheid. Het huidige tijdsgewricht lijkt echter in het voordeel van de marktbenadering te werken.

Niettemin kleven er aan de toepassing van het budgetwinststelsel in een organisatie waarin concurrentieverhoudingen ontbreken een aantal gevaren, zoals De Pater constateert. De werkgroep meent deze voor een deel te kunnen ondervangen. De argwaan van het dienstonderdeel dat een positief resultaat wordt afgeroomd kan worden weggenomen door een regel (deel II par. 3.4), dat het budget voor het jaar (t + 1) niet wordt afgeroomd met (een deel van) de budgetwinst in jaar t, tenzij structureel hoge budgetwinsten worden gemaakt. Het doelbewust werken door het dienstonderdeel met meer „slack” en een blijvend ruimer budget lijkt bij zelfbeheer in beginsel minder eenvoudig te realiseren: tegenover de verkregen vrijheidsgraden in de besteding der middelen staat de plicht van het dienstonderdeel inzicht (c.q. doorzicht) te verschaffen in het functioneren. Overigens zij er op gewezen dat de term „scharrelruimte” een benaming is voor deze vrijheidsgraden en niet een aanduiding is van een deel van de budgetwinst dat het dienstonderdeel ten behoeve van zich zelf kan besteden. Wellicht dat De Pater hier op het verkeerde spoor is gezet door de ongunstige connotatie van het werkwoord „scharrelen”.

Een en ander laat onverlet dat een nadere bezinning op de wenselijkheid en effectiviteit van het budgetwinststelsel nodig is, en dat bij verdere uitwerking ook op juridische en staatsrechtelijke aspecten van het systeem moet worden gelet (mag bij voorbeeld een compensatie van een tekort op de departementale verlies- en winstrekening ten koste gaan van door het parlement geautoriseerde programma-uitgaven, zoals de werkgroep suggereert?).

Vrijheidsgraden

Met zelfbeheer wordt een decentralisatie beoogd van alle beheersverantwoordelijkheden, dus van de financiële, de personele, de organisatie- en informatiefunctie, en wel zodanig dat een flexibeler beheer mogelijk wordt. De stelling van De Pater als zouden bij zelfbeheer de vrijheidsgraden van een budgethouder van een overheidsdienst de facto maar gering zijn, omdat voornamelijk sprake is van slechts één productiefactor, lijkt mij discutabel. Niet dat

de werkgroep indruk heeft dat deze beslissingsruimte bijzonder groot is: de term scharrelruimte duidt eerder op meer bescheiden proporties (zo dient de sturing van het personeelsbeleid op hoofdlijnen op centraal managementniveau en bij interdepartementale organen vorm te krijgen). Waar het om gaat is dat de beslissingsruimte in de praktijk van het beheer van een dienst niet zozeer wordt bepaald door het aantal aangewende productiefactoren als wel door de alternatieve aanwendbaarheid van productiefactoren. Bij voorbeeld: grotere kapitaalinvesteringen in het kader van automatisering maken het mogelijk hetzelfde werk met minder personeel te verrichten dan of zittend personeel ander (hoger gekwalificeerd) werk te laten doen. Mede om die reden is er sprake van een grote gevarieerdheid in concrete beslissingen ter zake van personeelsinzet en inrichting van de werkzaamheden. De term productiefactor is een technisch begrip – of zo men wil een artefact – dat homogeniteit suggereert die er in de praktijk niet is.

Omgekeerd is de stelling te verdedigen dat juist bij productieprocessen met een evenwichtiger inzet van verscheidene productiefactoren – en men denke dan vooral aan meer kapitaalintensieve productieprocessen – de beslissingsruimte aanzienlijk kleiner is. Kapitaalinvesteringen vergen doorgaans verschillende budgetperiodes en leggen jaarlijks een zeer eenduidig vastgelegd beslag op de beschikbare middelen.

„Parade der toetsers” exit?

De decentralisaties impliceren het afschaffen van de medeparaaf op diverse personeelsuitgaven en apparaatskosten (dus vooralsnog niet op de z.g. beleidsuitgaven) waarvoor begrotingsruimte is geautoriseerd. Dit betekent niet dat er geen coördinatie meer tussen de dienstonderdelen zou behoeven plaats te vinden. Het vergt wel, zoals de werkgroep constateert, een herbezinning op de „parade der toetsers”. Er wordt in de rapportage echter beslist niet gesuggereerd dat de taken van onder meer de FEZ-afdelingen en de Inspectie der Rijksfinanciën bij zelfbeheer overbodig worden. Zoals in mijn artikel ook is aangegeven benadrukt de werkgroep dat er aan de controle andere eisen moeten worden gesteld. Zo wordt uitvoerig ingegaan op de verandering van taken van de centrale directies FEZ, met name voor wat betreft de „controllers-functie” (deel II, par. 3.3), en wordt het belang onderstreept van het opzetten van een consistent managementinformatiesysteem. Over de taken van de Inspectie worden geen expliciete uitspraken gedaan. Bij de verdere uitwerking van het voorgestelde bedrijfsvoeringsconcept zal moeten worden gezien welke wijzigingen dit meebrengt voor de toezichthoudende rol van de minister van Financiën zijn ambtelijk apparaat.

F. Uit den Bogaard