

# Zelfbeheer bij de rijksdienst

IR. F. UIT DEN BOGAARD\*

**Met het oog op een betere beheersing van de collectieve sector en van de overheidsuitgaven is recent een breed programma van activiteiten in gang gezet. Heroverweging, toepassing van profijtbeginsel, privatisering, deregulering en de 4 x 2%-personeelsreductie bij de rijksdienst ondersteunen het streven naar een nauwere begrenzing van de collectieve sector. De interne bedrijfsvoering van het ambtelijk apparaat blijft niet buiten schot. In het kader van de ambtelijke heroverwegingsprocedure is aandacht besteed aan de mogelijkheden te komen tot een meer bedrijfsmatig beheer bij de rijksdienst, onder meer om daarmee besparingen op de apparaatskosten uit te lokken. In dit artikel worden de resultaten van het heroverwegingsonderzoek besproken.**

## Inleiding

De onlangs afgesloten derde ronde van de heroverwegings-exercitie is in tegenstelling tot de voorgaande rondes niet zozeer gericht geweest op doelmatigheidsonderzoek van overheidsvoorzieningen en daarmee op programma-uitgaven. De onderwerpen hadden dit keer vooral betrekking op het functioneren van de overheid zelf en derhalve op de apparaatskosten (materieel en personeel). Bij de helft van de heroverwegingsonderzoeken stond daarbij het vinden van concrete besparingsvarianten voorop: beroepsprocedures, planprocedures, centrale diensten, voorlichting en statistische informatievoorziening. Bij de vijf overige onderwerpen was op voorhand duidelijk dat budgettaire effecten van de voorstellen moeilijk of niet zouden kunnen worden aangegeven en/of gekwantificeerd. Het betreft de op stelselwijzigingen gerichte onderwerpen financieringsstromen overheid/bedrijfsleven en subsidieregelingen en -voorwaarden, en drie onderwerpen die met name betrekking hebben op het beheer binnen de rijksdienst: automatische informatieverwerking, kasbeheer en ten slotte de bedrijfsvoering bij de overheid.

Het onderwerp bedrijfsvoering vloeit voort uit de discussie over privatisering. Door het nadenken over afstoting van de productie van voorzieningen of uitbesteding van werkzaamheden naar de particuliere sector is tevens nieuwe aandacht ontstaan voor de mogelijkheden van meer bedrijfsmatig beheer gericht op een efficiënte (en effectieve) besteding van overheidsmiddelen. Het heroverwegingsonderzoek is beperkt tot de centrale overheid (de rijksdienst), d.w.z. tot de departementen en de daaronder ressorterende diensten en instellingen. De besparingen die uit een verbetering van de bedrijfsvoering op termijn kunnen resulteren zijn in beginsel aanzienlijk. Bij de rijksdienst zijn ca. 170.000 personen werkzaam. De produktiekosten (personeel en materieel) zijn niet exact bekend, maar zijn globaal te ramen op f. 12,5 mrd. Een efficiëntieverbetering van één procent levert dan een besparing op in de orde van f. 125 mln.

Het begrip bedrijfsvoering wordt vaak gelijkgesteld met het functioneren van een organisatie in z'n algemeenheid en omvat dan zowel de beleidsfunctie (extern) als de beheersfunctie (intern). In het kader van de heroverweging is de term bedrijfsvoering enger gedefinieerd: bedrijfsvoering is het sturen en beheersen (reguleren) van het productieproces van een organisatie, en betreft derhalve uitsluitend het interne beheer. Op deze begripsomschrijving is de probleemstelling van het onderzoek gebaseerd: hoe kunnen de verschillende productieprocessen in de overheidsorganisatie zo worden gestuurd, dat met de te gebruik-

ken middelen de output van het productieproces zo efficiënt mogelijk wordt gerealiseerd. Centraal staat dus de doelmatigheid van het realiseren van de (als gegeven aangenomen) output als criterium voor de verbetering van de bedrijfsvoering. De effectiviteit – de vraag of de output of beleidsactiviteiten bijdragen tot het beoogde doel – vormde geen onderdeel van het onderzoek.

## Achtergronden van het bedrijfsvoeringsvraagstuk

De grote operaties die tegen de achtergrond van het verkrapen van de budgettaire mogelijkheden voor de overheid de laatste jaren vanuit verschillende invalshoeken zijn opgezet, hebben het gemeenschappelijke doel de overheid meer greep te verschaffen op de kosten van de activiteiten en voorzieningen die geheel of gedeeltelijk door haar worden gefinancierd. Omvangrijke bezuinigingen kunnen in eerste instantie worden bereikt door de doelmatigheid en doelgerichtheid binnen de overheidsorganisatie te verbeteren. De geneigdheid bij de departementen is evenwel aanwezig aan bezuinigingen het hoofd te bieden zonder binnen de eigen begroting tot een fundamentele heroverweging van prioriteiten of tot een beoordeling van de doelmatigheid te komen. Gepoogd wordt het beheersprobleem van zich af te schuiven door andere allocatiemechanismen in te schakelen: de budgetprocessen van lagere overheden en het marktproces.

In het eerste geval wordt gesproken van (financiële) decentralisatie, in het tweede geval van toepassing van het profijtbeginsel en van privatisering. Bij het profijtbeginsel – gericht op herstel van de band tussen genieten en betalen – wordt het beheersprobleem (en het afwegingsprobleem) ten dele verschoven naar de particuliere- en bedrijfshuishoudingen. Het bekostigingssysteem uit heffingen en belastingen wordt vervangen door een

\* De auteur is werkzaam bij het Ministerie van Financiën en was secretaris van de heroverwegingswerkgroep Verbetering van de bedrijfsvoering bij de overheid. Het rapport van deze werkgroep getiteld *Zelfbeheer* zal binnenkort in twee delen verschijnen bij de Staatsuitgeverij. Hoewel het artikel, dat op persoonlijke titel is geschreven, mede is gebaseerd op de ervaringen die zijn opgedaan in het verband van de heroverwegingswerkgroep en op de inbreng die de auteurs aan de rapportage hebben geleverd, worden hier en daar wat andere accenten gelegd.

systeem gebaseerd op marktprijzen en individuele voorkeuren. De markt neemt verantwoordelijkheid voor de effectiviteit, het budgetproces blijft verantwoordelijk voor de efficiency. Bij privatiseren gaat het niet zozeer om een vervanging van het budgetproces door het prijsmechanisme, als wel om een wijziging in de beheersverantwoordelijkheid voor het productieproces.

Inmiddels is het besef gegroeid van de noodzaak de beheersmogelijkheden bij de overheid vooral ook te bevorderen door toepassing van bedrijfseconomische methoden op de eigen interne bedrijfsvoering, waardoor een betere afweging van kosten en baten op microniveau realiseerbaar wordt. Daaraan ligt ten grondslag de erkenning dat ook de overheid een productiehouding is die al dan niet collectieve goederen produceert. Toepassing van het in de bedrijfseconomie ontwikkelde instrumentarium geldt in de eerste plaats voor de overheidsbedrijven, die weliswaar veelal niet naar winst streven, maar ook indien zij slechts kostendekkend beogen te zijn, in beginsel zelfstandig aan het ruilproces deelnemen. Het geldt ook voor de overige bedrijfsmatige activiteiten van de overheid die geen toereikende opbrengsten via de markt opleveren, en ten slotte voor de overheid in engere zin.

Er doen zich tussen de bedrijfsvoering bij de overheid en die bij het bedrijfsleven belangrijke verschillen voor, welke niet kunnen worden verklaard uit de eisen die aan overheidsorganisaties krachtens hun functie moeten worden gesteld. De overheid kent met betrekking tot het bedrijfsvoeringsvraagstuk geheel eigen efficiency-handicaps. Voor een deel zijn deze direct of indirect te herleiden tot de specifieke aspecten van de budgetconforme produktiewijze, voor een ander deel vloeien deze voort uit de complexiteit van de organisatiestructuren van de rijkdienst. In het laatste geval gaat het om de doelmatigheid van de bureaucratie als strak hiërarchische organisatievorm. Over beide categorieën factoren die aanleiding kunnen geven tot verspilling c.q. vermijdbare (productie)kosten is al veel gezegd en geschreven. Diverse typeringingen voor de gebreken van wat wel genoemd wordt de budgetdemocratie zijn in zwang. Opvallend is dat met name welvaartstheoretici zich wel jarenlang hebben beijverd om de werking van het marktmechanisme diepgaand te onderzoeken, maar dat men aan een fundamentele analyse van het budgetmechanisme nauwelijks is toegekomen. Wel zijn er aanzetten gegeven om te komen tot een soort „theorie van het overheidsfalen”<sup>1)</sup>. Deze biedt evenwel nog onvoldoende houvast om daaruit normen te ontwikkelen voor een betere werking van het budgetmechanisme.

### Aanpak van het onderzoek

De werkgroep heeft zich er niet op toegelegd te komen tot eenduidige stellingnamen en uitspraken over bestaande theorieën of modellen voor de bedrijfsvoering bij overheden. Voor een fundamentele, diepgravende analyse ontbrak het haar aan tijd. Het onderzoek naar de gebreken in de bedrijfsvoering is bewust beperkt gehouden tot een niveau waarop aanknopingspunten voor het ontwikkelen van een oplossingsrichting beschikbaar bleken. Er is een inventarisatie verricht van de meest opvallende tekortkomingen in het interne beheer. Vervolgens is gekeken naar de oorzaken. Bij de analyse en het zoeken naar oplossingsrichtingen is niet de rijkdienst als totaliteit gezien. Een dergelijke benadering is te weinig praktisch: verbeteringen in de bedrijfsvoering zullen in het algemeen bij de dienstonderdelen (organisatie-eenheden) moeten aangrijpen, dat wil zeggen bij de „werkvloer” waarop het feitelijke functioneren van de ambtenaar plaatsvindt. Nu zijn er bij de rijkdienst vele soorten dienstonderdelen, elk met eigen specifieke kenmerken, ten aanzien van productieprocessen en producten. Ieder dienstonderdeel heeft echter in beginsel te maken met dezelfde bedrijfsvoeringsaspecten. Deze betreffen de *organisatie*, het *management* en de *productie* zelf.

Met betrekking tot de organisatie zijn er in relatie tot de bedrijfsvoering aspecten van structuur (formele verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden) en van cultuur (patroon van waarden, doeleinden, normen en verwachtingen die voor het functioneren van de organisatie van belang zijn). Managementaspecten betreffen de stuur- en regelactiviteiten inzake planning, budgettering en beheersing van het productieproces. Het pro-

ductieproces kent een input, een „throughput” (doorvoer) en een output. De werkgroep heeft genoemde aspecten op het niveau van de dienstonderdelen als referentiekader genomen.

### Inefficiency en het budgetmechanisme

In haar analyse van de bij deze dienstonderdelen optredende inefficiënties wijst de werkgroep op enkele bezwaren die vanuit bedrijfseconomische optiek voortvloeien uit het ontbreken bij het budgetconform produceren van de band tussen beslissen over, genieten van en betalen voor de geproduceerde goederen en diensten. Het ontbreken van winst als redelijk betrouwbare succesindicator bemoeilijkt de kostenbewaking en het inspelen op voorkeuren. Vanwege het ontbreken van de winstprikkel en vanwege de afwezigheid van concurrentie en de „tucht” van de markt is de prikkel om tot kostenbeheersing en kostenminimalisatie te komen gering. Incentives en sancties tegen oneconomisch gedrag ontbreken. Een extra complicerende factor is dat veel overheidsproducten krachtens hun aard moeilijk te definiëren of te meten zijn.

De bedrijfseconomische (kosten)kant van de productie is als gevolg van deze factoren zwak ontwikkeld. De werkgroep zet de bekende feiten nog eens op een rijtje. De problematiek van de outputmeting – waartoe minder dwang is omdat er niet in directe zin afstemming is tussen producent en consument – bemoeilijkt het afleiden van standaarden en werkbelasting en het aangeven van de produktiviteit. Er is onvoldoende inzicht welke deelprocessen achtereenvolgens moeten worden doorlopen en hoe de onderlinge afhankelijkheid kan worden gemeten en gewaardeerd. Ook aan de inputzijde van het productieproces – hoewel beter ontwikkeld dan de outputkant – ontbreekt veel inzicht. Kosten van programma's en activiteiten zijn niet of beperkt bekend, doordat de financiering versnipperd is en de begrotingsartikelen zijn ingedeeld naar dienstonderdelen, niet naar programma's. Evenmin bekend zijn toe te rekenen kosten en variabele en vaste kosten. Kostencalculatie is daardoor niet goed mogelijk; kostprijzen, de prijskaartjes van activiteit of prestatie, zijn dan ook nauwelijks bekend.

Het beperkte inzicht in de kosten, het productieproces en de output vormt voor het management i.c. de leiding van een dienstonderdeel een zware handicap om regelend en sturend op te treden. Taakstellingen, efficiëntieoetsingen (zoals bedrijfsvergelijking), financiële verantwoording en eventueel daaraan gekoppelde sancties zijn niet of in onvoldoende mate mogelijk. Doordat de kosten nauwelijks bekend zijn, worden de binnen de overheidsorganisatie toegeleverde diensten en goederen veelal als gratis ervaren („die man zit er toch en kost dus niets”). „Kleine” inefficiënties treden op, zoals overdadig gebruik van koeriersdiensten, „knabbelen” aan werktijden alsook een geldverslindende vergadercultuur en praatsfeer gepaard gaande met uitgebreide verslagleggingen. Ook kan worden gewezen op het versterkend effect dat een zwak ontwikkeld kosteninzicht, kostenbewaking en kostenbeheersing heeft op het optreden van excessieve vraag naar goederen en diensten van de kant van de burgers en de politici. Het geeft in een dergelijke situatie ruimte aan specialisten tot het ontwikkelen van eigen „koninkrijkjes”<sup>2)</sup>. De werkgroep benadrukt in haar kritische beschouwing het feit dat de efficiëntievraag ook eigenlijk zelden wordt gesteld. De politieke en ambtelijke leiding is naar haar oordeel vrijwel volledig toegespitst op de beleidsvoorbereiding en -bepaling met verwaarlozing van de beleidsuitvoering.

1) Zie Charles Wolf, A theory of non-market failure: framework for implementation analysis, *The Journal of Law and Economics*, jg. 22, 1979, nr. 1, blz. 107 – 139. Wolf deelt de gebreken in vier categorieën in die min of meer als tegenhanger van de bekende marktgebreken kunnen worden beschouwd: interne effecten, verdelingseffecten, toenemende kosten en onvoorziene neveneffecten. Op diens theorie van het overheidsfalen wordt nader ingegaan door drs. N.C.M. van Niekerk, Staatsanarchie en budgetdemocratie, *ESB*, 22 april 1981.

2) In de „zorg”-sector wordt in dit verband gesproken van te ver doorgevochten professionalisme, waarbij het eigen aanbod vraag oproept.

## Bureaucratiekosten en regelgeving

Naast de aldus geschetste bedrijfseconomische ondoelmatigheden als meer „technische” gebreken van het budgetmechanisme, is er ook sprake van inefficiency in de produktie als gevolg van de wijze waarop de organisatie van het aanbod van overheidsgoederen en -diensten is ingericht. Het gaat hier om de (organisatorische) inefficiency van de werking van de bureaucratie. Beschouwingen over het bureaucratische gedrag hebben duidelijk gemaakt dat de bureaucratie een eigen leven heeft met een eigen geldingsdrang die aanleiding geeft tot verspilling. Dit kostenaspect kan worden weergegeven met de term bureaucratiekosten<sup>3</sup>). Deze kosten, die zich ook kunnen voordoen bij een groot hiërarchisch gestructureerd particulier bedrijf, ontstaan als gevolg van een natuurlijke tekortkoming van de bureaucratie. Bureaucratie laat te veel ruimte voor het nastreven van privédoelinden als vergroting van invloed, domein en prestige en verhoging van status en rang. De werkgroep wijst in deze op de reeks knelpunten in het bestuur die in de rapporten en achtergrondstudies van de Commissie Vonhoff zijn opgesomd. De werkgroep benadrukt dat de bureaucratie als fenomeen vooral een kwestie is van wisselwerking tussen structuur en cultuur.

De formele structuur van de overheidsorganisatie is die van een pyramidale lijn-staforganisatie, met een geringe delegatie van directe verantwoordelijkheden en bevoegdheden. In feite is sprake van een z.g. „top-down”-besturing. Het gehanteerde beheersmodel is centralistisch en dirigistisch: de interne sturing en beheersing van de produktie geschiedt centraal en door een verregaande regelgeving. Dit beheersmodel komt neer op een vorm van beheersing door middel van gedetailleerde, specificerende voorschriften, regelingen enz., vanuit een centrum of beter gezegd centra waarin een zo groot mogelijke deskundigheid is geconcentreerd, zoals het personeelsaspect, het kostenaspect, het materieelaspect enz., eventueel verder opgedeeld. De deskundigen trachten daarbij zoveel mogelijk te voorzien wat er in de operationele sfeer kan voorkomen en zoeken daarbij de best mogelijke standaardoplossing. Bij onvoorziene gebeurtenissen worden ze ingeschakeld en geïnformeerd. Elke gemaakte fout leidt tot een nieuwe regeling. De werkgroep gaat zover dit model samen te vatten als „regelzucht”: regelzucht in de vorm van „macht via medeparaaf” en detailbemoeien van de „parade der toetsers”.

De (financiële) beheersstructuur leidt tot een vanuit bedrijfseconomische optiek niet optimale samenstelling van de produktiemiddelen waarmee een dienstonderdeel werkt. Een afdeling personeelszaken beheert de personeelsuitgaven, een afdeling interne dienst draagt zorg voor de levering van meubelen en andere kantoorartikelen, de Rijksgebouwendienst financiert de bouw, huur of aankoop van gebouwen. Elk van deze organen beslist over aanvragen aan de hand van eigen normen voor de toekenning van één produktiefactor, elk vanuit een eigen beperkt en onderling meestal verschillend inzicht in de feitelijke gang van zaken, waarop het dienstonderdeel zelf nu juist het beste zicht heeft. Als gevolg van deze versnippering is het dienstonderdeel niet in staat de produktiefactoren in de meest doelmatige combinatie samen te brengen. Het is niet mogelijk – ook niet binnen enge grenzen – te schuiven in de aanwending van een totaal budget. Het dienstonderdeel dat organisatorisch wel een eenheid vormt is geen eenheid in economische zin<sup>4</sup>). Regelmatig ontstaat overcapaciteit ten aanzien van één of meer produktiemiddelen. In de eerste plaats gebeurt dat omdat het niet doorberekenen van de kosten van toelevering straffeloos overvragen van produktiecapaciteit (want niet ten koste van het eigen budget) in de hand werkt, waarbij ook speelt het gemak van het toegewezen krijgen zonder grondige controle op de aanwending. In de tweede plaats, omdat het niet gebruikelijk is produktiecapaciteit af te stoten bij dalende produktie.

Het gebrek aan samenhang tussen de beslissingen over inzet van de verschillende produktiefactoren alsook factoren als schaalvergroting, groeiende diversiteit in de organisatie, toegenomen dynamiek en verwevenheid belemmeren de effectiviteit van het geschetste beheersmodel. De verwerking van het toenemend aantal wijzigingen loopt spaak, consequenties worden onvoldoende geïntegreerd enz. Ook sociaal-psychologische facto-

ren (mondigheid) dragen bij tot het disfunctioneren van het model.

Grote aandacht voor details, angst voor onzekerheden en overaccentuering van rechtszekerheid, rechtsgelijkheid en ambtelijke rechtspositie zijn als gevolg van de bureaucratische structuur belangrijke cultuuraspecten geworden. Door de vele voorschriften ontstaat de neiging tot formalisme, traditionalisme en conformisme. Dit uit zich onder andere in risicomijdend gedrag, dat leidt tot het naar boven doorschuiven van beslissingen. Door de vele regels waarbij bovendien vele afdelingen en personen betrokken dienen te zijn, ontstaan er in de besluitvorming vaak competentiegeschillen, maar is aan de andere kant niet duidelijk wie waarvoor de feitelijke verantwoordelijkheid draagt. Ook om die reden worden beslissingen veelvuldig naar boven geschoven, hetgeen resulteert in overbelasting bij het hogere management. Voorts wordt door de lange, verticale hiërarchische communicatielijnen informatie gesmoord en/of verminkt en medeverantwoordelijkheid niet meer gevoeld. Ook het schaars voorkomen van eigen verantwoordelijkheid werkt demotiverend.

Genoemde elementen van de ambtelijke cultuur vormen de resultante van het gedrag van de individuele ambtenaar die zich conformeert aan de organisatie waarbinnen hij werkt en daardoor bevestigend werkt op die organisatie-structuur. De ambtenaar laat zich in zijn keuze tussen allerlei doelinden en belangen van het dienstonderdeel mede leiden door het eigenbelang. Dit belang is onder meer gelegen in het verwerven in de informele circuits van vertrouwensrechten, die hem binnen de organisatie zekerheid geven op non-interventie, handhaving van bereikte posities e.d. De werkgroep benadrukt dat vanuit die motivatie keuze voor inefficiënt handelen heel begrijpelijk is. De ambtenaar kan diens weinig kostenbewust, risicomijdend, hiërarchisch georiënteerd gedrag niet worden aangerekend, zo min als het zin heeft een kameel te verwijten dat hij geen paard is. Een kameel is uitstekend toegerust om te overleven in een omgeving waarin een paard het al gauw zou afleggen. Ten einde te overleven in een omgeving die nu eenmaal gegeven is en – zeker door de individuele ambtenaar – niet te beïnvloeden gedraagt de ambtenaar zich uiterst functioneel<sup>5</sup>).

De specifieke omstandigheden waaronder de ambtelijke manager zijn dienstonderdeel moet „runnen”, beïnvloeden diens motivatie en verantwoordelijkheidsbesef. De langdurige bureaucratische traditie bij de overheid die als aangegeven uitmond in lange verticale lijnen, formalisme, te veel overheid en nadruk op procedures heeft tot gevolg dat het diensthoofd beperkt wordt in het ontplooiën van eigen initiatief en het aan de dag leggen van vindingrijkheid. Hem ontbreken voor een goed management essentiële vrijheidsgraden. Hier is sprake van een merkwaardig verschil met de marktsector. In de marktsector is grensverleggend gedrag een voorwaarde voor overleving. Bij de overheid is grensverleggend gedrag niet zelden strijdig met reglementen en daarmee laakbaar. Voorts kan het verantwoordelijkheidsbesef van de ambtelijke manager worden gefrustreerd, doordat hij zelfs voor details de goedkeuring van zijn superieur nodig heeft. Een andere belangrijke demotiverende factor kan gelegen zijn in de mogelijkheid dat een afdeling opgezadeld wordt met de inefficiënties van andere dienstonderdelen. De ambtelijke manager fungeert kortom in een omgeving waarin de prikkel tot effectief en efficiënt werken zwak is dan wel niet of moeilijk te verwezenlijken. De conclusie van de werkgroep is dan ook dat pogingen tot verandering van de instelling en gedrag van de ambtenaar alleen dan zin hebben als de omgeving verandert.

3) Zie ook G.J. Bakker, Bureaucratiekosten, *ESB*, 22 juni 1983.

4) Zie ook H.C. van der Sterre, Van prestatiebegroting naar bedrijvenwet, *Openbare Uitgaven*, jg. 14, nr. 4, augustus 1984.

5) In dit verband kan worden gewezen op de theorie van Breton en Wintrobe die de logica van bureaucratisch gedrag op de voorgrond plaatst en zich concentreert op de gedachte van „selective behaviour”. A. Breton en R. Wintrobe, *The logic of bureaucratic conduct: an economic analysis of competition, exchange and efficiency in private and public organisations*, Cambridge University Press, 1982. Zie ook G.J. Bakker in diens reeds aangehaald artikel.

## Zelfbeheer als oplossingsrichting

Op grond van haar probleemanalyse beklemtoont de werkgroep dat uit oogpunt van intern beheer een bezinning op de structuur en de cultuur van het ambtelijk apparaat dringend gewenst is. Alleen dan kunnen vraagstukken van bestuurbaarheid en beheersbaarheid en daarmee van verbetering van de efficiëntie worden opgelost. Ingrijpende maatregelen zijn nodig die uitstijgen boven de traditionele marginale benaderingen zoals verbetering van procedures en het wegruimen van oppervlakkige knelpunten. Pas na wijziging van de werkvoorwaarden en het werkklimaat heeft introductie van op bedrijfseconomische inzichten geschoeide methoden en technieken kans van slagen. Voorstellen tot fundamentele verbetering van de bedrijfsvoering dienen daarom gericht te zijn op beïnvloeding van de drijfveren van de ambtenaar, derhalve sterke „incentives” (prikkels) te incorporeren.

De oplossingsrichting voor het bedrijfsvoeringsvraagstuk is naar het oordeel van de werkgroep gelegen in de invoering bij de rijksdienst van een ander bedrijfsvoeringsconcept. Centraal daarbij staat een vervanging van het disfunctionerende centralistische beheersmodel door een model waarin de verantwoordelijkheden en bevoegdheden met betrekking tot de interne beheersfuncties financiën, personeel en organisatie naar lagere managementsniveaus worden gedelegeerd. De dienstonderdelen verkrijgen een zekere mate van autonomie: vrijheid om zelfstandig – dus zonder directe tussenkomst van buitenaf – intern het productieproces te sturen en te regelen. De werkgroep spreekt in deze van zelfbeheer. Er wordt daarbij op gewezen dat de toegewezen opleidingsniveaus en de mogelijkheden op het gebied van de informatieverwerking bijdragen tot de mogelijkheden van decentralisatie en delegatie. In het bedrijfsleven zijn deze mogelijkheden door de grotere noodzaak tot slagvaardig en flexibel inspelen op de dynamiek van de markt al benut. Deze noodzaak werd door de overheid als monopolist tot op heden veel minder onderkend.

De term zelfbeheer roept wellicht onbedoelde gedachtenassociaties op met het nogal beladen begrip (werknemers)zelfbestuur, dat in het vorige decennium bij tijd en wijle opdook in de discussies over het terugdringen van bureaucratische tendenties (6). Zelfbeheer heeft zeker niet tot doel de zeggenschap te vergroten van lagere ambtenaren over hogere zoals bij bepaalde vormen van zelfbestuur wordt voorgestaan. Evenmin is vooralsnog sprake van autonomie wat betreft de beleidsfunctie. Niet inbegrepen is bij voorbeeld de zeggenschap over beleidsmatige, extern gerichte uitgaven. Zelfbeheer betekent voorlopig alleen interne decentralisatie van directe beheersverantwoordelijkheden, niet meer en niet minder.

Invoering van zelfbeheer betekent voor de rijksdienst, gelet ook op de wijze waarop de werkgroep aan de zelfbeheergedachte nader gestalte geeft, een ingrijpende bestuurlijke vernieuwing gepleit wordt voor invoering van *contract management*. Tussen dienstonderdeel en leiding van het departement wordt jaarlijks een overeenkomst gesloten waarin de partijen zich verplichten tot respectievelijk het uitvoeren van de overeengekomen werkzaamheden en het beschikbaar stellen van de daarvoor benodigde middelen. Dit contract heeft de vorm van een taakstellende begroting qua input én output of activiteitenniveau, een budget dat als een soort financieel werkplan kan worden beschouwd. Bij zelfbeheer wordt aldus de decentralisatie van beheersverantwoordelijkheden gekoppeld aan budgettering, en wordt het diensthoofd aangewezen als verantwoordelijke budgethouder. Het budget is in eerste instantie alleen gericht op de apparaatkosten van de dienst en bevat derhalve als gezegd vooralsnog geen programma-uitgaven.

De taakstelling in het budget kan berusten op normen, ervaringsgegevens, vuistregels e.d. Essentieel is echter dat aan de leiding van het dienstonderdeel c.q. de budgethouder wordt overgelaten hoe deze de beschikbaar gestelde middelen – binnen bepaalde grenzen – in de praktijk verdeelt. De verantwoordelijke budgethouder dient de beschikking te krijgen over een eigen beslissingsruimte in o.a. de besteding der middelen. De werkgroep spreekt van „scharrelruimte”, waarbij wordt bedoeld op functionele bewegingsruimte binnen het kader van een versterkte inhoudelijke taakomschrijving. De beheerstechnische functie

vereist dat het budget alleen bestaat uit die kostensoorten die voor de budgethouder ook inderdaad beïnvloedbaar zijn.

Aan de invoering van zelfbeheer en daaraan gekoppelde budgetten zijn een bestuurlijk en een economisch voordeel verbonden. Het bestuurlijk voordeel betreft de dé-bureaucratisering en deregulering die het gevolg kan zijn van de delegaties. Het economisch voordeel omvat een beheerstechnisch en een bedrijfseconomisch aspect. Het beheerstechnische aspect heeft betrekking op het leggen van een betere relatie tussen de activiteiten en de beschikbare kennis op de werkplek. De eigen verantwoordelijkheid die in het budget tot uitdrukking komt, stimuleert de inzet en vindingrijkheid binnen de dienstonderdelen. Het bedrijfseconomische aspect betreft de kosteneffectiviteit van de richtingen. Door afwijkingen via het budget te constateren kunnen verspillingen worden gesignaleerd, terwijl de normstelling als zodanig het kostenbesef vergroot.

De voorgestane oplossing impliceert een andere stijl van leiding geven alsook de invoering van andere beoordelingsmaatstaven dan tot nu toe gebruikelijk. De ambtenaar – zowel als individu als in groepen – moet worden „beloond” voor efficiënt handelen. Niet het persoonlijk gezag van de hiërarchiee meerdere en de daaraan verbonden traditionele loyaliteit van diens ondergeschikten staat centraal, maar het uitvoeren van het contract dat in het budget besloten ligt. Dit contract vormt de grondslag voor het verantwoordelijkheidsbesef. De primaire werkmotivatie gelegen in een zorgvuldige naleving van het contract vormt een incentive voor een efficiënte werkwijze, zeker wanneer aan het eind van de budgetcyclus de gerealiseerde productie getoetst wordt aan het budgetplan. Het budget vervult daarmee de functie van toetsingskader voor het functioneren – in zoverre de kwaliteit van het werkplan dit toelaat –, met de mogelijkheid van positieve en negatieve sancties.

Ter versterking van de stimulans denkt de werkgroep ook aan de invoering van een systeem van budgetwinst en -verlies. Van budgetwinst is – globaal – sprake indien de overeengekomen productie is gerealiseerd tegen lagere kosten dan de geraamde. Eventuele overschotten zouden naar het oordeel van de werkgroep niet onmiddellijk centraal moeten worden ingehouden, maar volgens een bepaalde verdeelsleutel mede ten gunste van het betreffende dienstonderdeel zelf mogen worden benut, bij voorbeeld voor maatregelen op het gebied van secundaire arbeidsvoorwaarden en voor verbetering van de eigen productie (apparatuur e.d.). Daarbij wordt de kanttekening geplaatst dat mogelijke „overwinst”, die in de invoeringsfase van zelfbeheer kan worden behaald doordat ingesleten inefficiëntie wordt opgeheven, als echte besparing aan de schatkist ten goede moet komen.

## Consequenties

Introductie van zelfbeheer bij de departementen zal een drastische verandering in het interne functioneren van de departementen met zich meebrengen. De werkgroep schetst in haar rapport de consequenties in grote lijnen en doet op een aantal terreinen aanbevelingen. De mogelijkheid voor de budgethouder te schuiven in het personeelsbestand en tussen personele en materiële uitgaven impliceert decentralisatie van het formatiebeleid. De lijnchef krijgt grotere bevoegdheden ter zake, gekoppeld aan een doorzichtige meldingsplicht. Ook de uitvoering van het personeelsbeleid moet worden gedecentraliseerd. Wel dient de sturing van het personeelsbeleid op hoofdlijnen op centraal managementsniveau en bij interdepartementale organisaties vorm te krijgen.

Zelfbeheer vergt ook een herbezinning op het preventieve toezicht en de controle. De rol van de centrale directies Financieel-Economische Zaken (FEZ), Organisatie (O) en Personeel (P)

6) Zo heeft J. van den Doel in zijn oratie te Nijmegen, *Democratie en staatsbestuur* (1973) en later in *Democratie en vervoertheorie*, Samson, Alphen aan den Rijn, 1978, voorgesteld ter vermindering van het bureaucratisch gedrag van budgetmaximalisatie binnen de departementale afdelingen de hiërarchische structuur te vervangen door intern ambtenaren-zelfbestuur.

wordt een andere. De centrale directie FEZ zal als departementale „controller” de taak hebben de departementale leiding te informeren en te adviseren over de opstelling en uitvoering van het budgetcontract met de budgethouder. Daarnaast zal FEZ als gedelegeerde taak van de departementsleiding een tegenwicht moeten bieden aan de „natuurlijke” geneigdheid van de budgethouder om bij de opstelling van het budget te majoreren. Een ander nieuw aspect van de werkzaamheden van FEZ is de serviceverlening als bedrijfseconoom aan de budgethouders, het geven van advies bij het ontwikkelen, bijhouden en helpen toepassen van budgetteringstechnieken en de daarbij passende administratieve informatiesystemen. Per departement zal een consistent managementinformatiesysteem moeten worden opgezet dat er voor zorgt dat op elk beheersniveau de juiste informatie aanwezig en direct toegankelijk is. Ten slotte is er een speciale taak voor FEZ om namens de leiding van het departement in geval van structurele budgetverliezen bij een budgethouder de oorzaken ervan te analyseren en zonnodig als curator op te treden. Naar analogie van FEZ zal de taak van de Accountantsdiensten zich eveneens wijzigen. Invoering van een budgetteringssysteem heeft een strengere administratieve organisatie tot gevolg. Dit geeft meer mogelijkheden tot systeemcontroles. Daarnaast ontstaat de mogelijkheid tot het toepassen van z.g. „comprehensive audit” 7).

Veranderingen zijn ook nodig in de arbeidsvoorwaarden en rechtspositie van ambtenaren, waarbij de werkgroep er voorstander van is dat ambtenaren dezelfde „flexibele” rechtspositie krijgen als werknemers in het bedrijfsleven:

- ambtenaren moeten snel van werkplaats kunnen veranderen zonder dat daarvoor de gehele formatieprocedure in gang hoeft te worden gezet;
- periodieken worden niet meer automatisch toegekend, maar zijn afhankelijk van een jaarlijkse toetsing van de arbeidsprestatie. Deze toetsing kan eventueel leiden tot een individuele salarisaanpassing, overplaatsing of zelfs ontslag;
- bijscholing en mobiliteit kunnen verplicht worden gesteld. De secundaire arbeidsvoorwaarden worden aangepast om mobiliteit te stimuleren;
- er dienen meer mogelijkheden te komen om bijzondere individuele prestaties te waarderen, bij voorbeeld in de vorm van een geldelijke beloning of prestatieverlof.

Deze veranderingen gericht op beloning naar prestatie lijken nogal rigoreus. Er wordt echter in het rapport op gewezen dat de huidige ambtenarenreglementen een beleid in deze richting in feite al mogelijk maken.

Zelfbeheer stelt in het bijzonder extra eisen aan de kwaliteit van het beheersmanagement. Een andere managementopstelling wordt gevraagd, door de werkgroep aangeduid met resultaatmanagement. Een van de belangrijkste taken van de manager nieuwe stijl zal zijn het omvormen van de overwegend rolgeoriënteerde ambtenaar tot een meer taak- en outputgeoriënteerde werknemer. Roloriëntatie is weinig bevorderlijk voor het verwezenlijken van de in het budget neergelegde taken. Taakoriëntatie brengt met zich mee dat het realiseren van de doelstellingen wordt vooropgesteld. In plaats van systeemhandhaving is de inzet gericht op voortdurende aanpassing van de organisatie. „Management development” verdient in dat verband expliciete aandacht. Nieuwe benaderingen (vgl. Management- en Arbeid-Nieuwe-Stijl-experimenten in de marktsector) moeten worden bestudeerd op hun toepassingsmogelijkheden bij de overheid.

Directe resultaatverantwoordelijkheid en outputgericht organiseren dienen ook hun doorwerking te hebben op het functioneren in intra- en interdepartementale verbanden. Al eerder is geweest op de geldverslindende vergadercultuur en praatsfeer bij de overheid. Deze ondoelmatigheid vloeit onder meer voort uit het z.g. verticale verantwoordelijkheidsdenken en een gebrek aan probleemgericht denken. Beide mechanismen worden bevorderd door de sterke hiërarchie en door het fenomeen van de verkokering, en zijn daarmee verankerd in de huidige structuur 8). Het losmaken uit deze verankering kan volgens de werkgroep worden bewerkstelligd door meer dan thans bij intra- en interdepartementale (beleid)vraagstukken te werken met horizontale samenwerkingsvormen, met team- en projectmanagement en de bemanning daarvan waar mogelijk niet te baseren op het vertegenwoordigersprincipe. De ambtenaar dient daarbij directe ver-

antwoordelijkheid te hebben voor het te bereiken eindresultaat in plaats van hem te belonen voor het schoonhouden van de eigen winkel.

Resultaatmanagement vraagt ook om een andere werkwijze van de departementsleiding. Deze is doorgaans toegespitst op specifieke deskundigheid en op het politieke functioneren. Meer dan thans het geval is zal aandacht moeten worden besteed aan uitvoering en beheersing van de (beleids)werkzaamheden. Het betekent meer oordelen uitspreken over voortgang, uitvoering en resultaten van de departementsonderdelen. De geschetste accentverlegging bij de departementsleiding zal zich ook moeten voordoen bij de leiding van de dienstsonderdelen. Daarnaast moet deze minder specialistisch en meer generalistisch zijn, doordat meer dan voorheen een eigen financieel, organisatorisch en personeelsbeleid gevoerd wordt.

De werkgroep heeft zich er niet op toegelegd de consequenties van zelfbeheer alle nader te concretiseren en pasklare maatregelen te formuleren. Voorop stond het ontwikkelen van een visie op het bedrijfsvoeringsvraagstuk, het aangeven van de gewenste oplossingsrichting en daarop baseren van globale beleidsaanbevelingen. Wel is als eerste stap tot concretisering in een afzonderlijk deel van de rapportage reeds een ten dele technische uitwerking opgenomen van een op bedrijfseconomische inzichten gebaseerd departementaal budgetteringsstelsel. Daarin wordt onder meer ingegaan op de prestatiebegroting en de z.g. kostenplaatsmethode. De prestatiebegroting dient geïntegreerd te worden in de kostenplaatsmethode, die in het bedrijfsleven op ruime schaal operationeel is geworden. Aan de hand van deze methode is het mogelijk voor dienstsonderdelen budgetten op te stellen door vanuit de activiteiten de relatie met de input enerzijds en de output anderzijds expliciet te maken.

Ook wordt aandacht besteed aan het probleem van de output-beheersing dat zich kan voordoen bij het werken met budgetten. Daarnaast wordt ingegaan op de gewenste aanpassing van de begrotingspresentatie en op de uitbreidingsmogelijkheden van het toepassingsgebied van budgettering.

### Herstel van het politieke primaat

Was in vroeger jaren de belangstelling van de politiek voor management en beheersing van de middelen gering, de noodzaak tot bezuiniging heeft de interesse van politieke zijde voor de doelmatigheid van het functioneren van de overheid aangewakkerd. Tegelijkertijd is de roep ontstaan om herstel van het primaat van de politiek. Geconstateerd is dat „in de verwoestende werking van het verkokeringsproces een belangrijke oorzaak ligt van het feit, dat elke ombuigingsoperatie verzandt in het knarsende raderwerk van een inerte overheidsbureaucratie; de strijd om de ambtelijke deelbelangen drukt een zwaarder stempel op de einduitkomst van zo'n operatie dan welke politieke afweging dan ook die er aan ten grondslag ligt” 9). Greep op financiering, personeel en organisatie verschaft de politieke bestuurder greep op het ambtelijk apparaat. Zonder dat is het primaat van de politiek een fictie en is er van beheersing van beleidseffecten geen sprake.

Nu draagt de decentralisatie van beheersverantwoordelijkheden in het kader van zelfbeheer het gevaar in zich dat dit ten koste gaat van de coördinatie op departementaal niveau tussen het politieke/inhoudelijke beleid en de drie centrale beheersfuncties. Decentralisatie kan de verkokering versterken, zowel departementaal als interdepartementaal. Een goede koppeling

7) „Comprehensive audit” kan in dit verband worden gedefinieerd als een breed opgezet, multidisciplinair onderzoek, dat zowel gericht is op het controleren van de financiële verantwoordingen van de budgethouders als op het aandacht besteden aan de efficiency en effectiviteit van het dienstonderdeel.

8) Zie ook J. den Hollander en M. Vredegoor, Coördinatie bij de Rijksoverheid: problemen van „hiërarchie” en van „integratie en afstemming”, *Mens en Onderneming*, 1982, nr. 5.

9) Ed van Thijn in zijn pleidooi voor herstel van het politiek primaat in De overheid kent geen weg terug, *Openbare Uitgaven*, 1981, nr. 2, blz. 62.

van beleidsinhoudelijke en beheersaspecten in de besluitvormingsstructuur kan worden bereikt door het aanbrengen van een directere relatie tussen politieke verantwoordelijken en de z.g. interne driehoek (de centrale directies Organisatie, Personeel en Financieel-Economische Zaken). Aan zelfbeheer moeten daarom twee belangrijke voorwaarden worden gesteld. In de eerste plaats is nodig een adequate integratie van de driehoeksfuncties in de besluitvorming bij de politieke en ambtelijke top. Een tweede voorwaarde voor decentralisatie is een goede coördinatie tussen de functies van de driehoek, zowel onderling als naar de verschillende lijnonderdelen. Dit veronderstelt op zijn beurt een structurele integratie van de driehoeksfunctie op het beleidsvormend niveau.

De werkgroep benadrukt dan ook de noodzaak te komen tot verbreding en versterking van de departementale toppen. De wijze waarop deze versterking vorm dient te krijgen is een vraagstuk apart. Er doen zich globaal twee hoofdvarianten voor. Gekozen kan worden voor uitbreiding van de topstructuur tot een bij het bedrijfsleven veel gehanteerd „general managementteam” of voor uitbreiding van de departementale top met functionele staven. De werkgroep heeft willen volstaan met het aangeven van deze keuze. Overigens is het van belang er op te wijzen dat contractmanagement als nieuw sturingsconcept op zich het primaat van de politiek kan bevorderen. Bij zelfbeheer is de politiek minder overgeleverd aan bureaucratische mechanismen. De politieke leiding wordt in staat gesteld zich te concentreren op de inhoud en richting van het beleid, op het toetsen van de daaraan verbonden productie en op het verkrijgen van inzicht in de kosten.

### Zelfbeheer en de reorganisatie van de rijksdienst

Het bedrijfsvoeringsvraagstuk is door de werkgroep in haar onderzoek verbreed tot een structuurvraagstuk. Dit vraagstuk benaderd vanuit operationeel, technisch-organisatorisch perspectief. Nu houdt structureren in het ordenen met het oog op de realisering van een doel dat voor organisaties die in maatschappelijk verband functioneren, buiten de organisatie ligt, in de omgeving. De doelgerichte ordening uit zich in het vorm geven aan de machtsverantwoordelijkheids-, taak- en roldistributie, waarbij gekozen dient te worden uit een veelheid van structuurvormen ten einde de gekozen strategie te realiseren. Het structuurvraagstuk moet dus vooral worden gezien in beleids- en strategisch perspectief 10). Tegen de achtergrond van de toegenomen dichtheid van problemen en de noodzaak tot betere beleidsafstemming met de maatschappij is door de Commissie Hoofstructuur Rijksdienst (CHR), de z.g. Commissie Vonhoff de structuur van de overheid fundamenteel in discussie gebracht. Evenwel kan kritiek worden geuit op de wijze waarop de CHR de analyse van de problemen met betrekking tot de hoofdstructuur en het functioneren van de rijksdienst heeft opgezet. De door de CHR gehanteerde systeembenadering had geen open karakter, d.w.z. er is niet expliciet rekening gehouden met de politieke en maatschappelijke omgeving van het openbaar bestuur. De overheid is te veel gezien als een op zich zelf staande organisatie 11). Het strategievraagstuk heeft daarmee onvoldoende aandacht gekregen.

Wanneer prioriteit wordt gegeven aan de strategische, externe dimensie dan zullen de criteria voor de (her)ordering van de structuur ook daar moeten worden gezocht. Analyse van en visievorming over de omgeving zijn daarom in wezen belangrijker dan interne overwegingen van beheersing en regulering. Voor deze beeld- en beleidsvorming dient allereerst de relatie tussen overheid en samenleving een meer open karakter te krijgen, waardoor de ontvankelijkheid voor externe ontwikkelingen toeneemt. Invoering van zelfbeheer bij de rijksdienst kan daartoe bijdragen, doordat door de sterkere oriëntatie op de output de markt- en cliëntgerichtheid kan worden vergroot.

De aanbevelingen die door de Commissie Vonhoff zijn gedaan en die in het kader van het Project Reorganisatie Rijksdienst nader worden uitgewerkt, zijn gericht op verbetering van het functioneren van de rijksdienst. Een zekere verwantschap tussen het heroverwegingsonderwerp en de reorganisatieproblematiek kan dan ook niet worden ontkend. De werkgroep heeft

zich echter niet het hoofd gebroken over afbakeningsvraagstukken. De beheersfunctie stond bij het onderzoek centraal en niet de beleidsfunctie, die de voornaamste invalshoek vormde bij de studies van de Commissie Vonhoff. De uitwerking die de aanbevelingen van de Commissie hebben gekregen in het Werkplan reorganisatie rijksdienst is echter voor een belangrijk deel gericht op de verbetering van de bedrijfsvoering in ruime zin. Zo sluiten de voorstellen in het rapport Zelfbeheer voor decentralisatie van het beheersmanagement aan op de gedachtenlijnen, die in het kader van het Project Reorganisatie rijksdienst zijn ontwikkeld met betrekking tot het personeels- en formatiebeleid 12). Er zal daarom moeten worden gezorgd voor een goede afstemming van mogelijke vervolgvactiteiten met betrekking tot zelfbeheer met activiteiten die in deze en andere kaders ten aanzien van het bedrijfsvoeringsvraagstuk worden ondernomen of voorbereid.

### Effectuering van het veranderingsproces

Zonder veel omhaal en zonder de gebruikelijke ambtelijke nuances wordt in het rapport Zelfbeheer een ambtelijke cultuur geschetst die in veel opzichten herkenbaar is, en wordt een oplossingsrichting uitgewerkt die zal aanspreken. Niettemin zitten er aan het voorgestane bedrijfsvoeringsconcept vele haken en ogen. De werkgroep erkent dit ook; ze stelt dat er aan de geboden oplossingen beperkingen verbonden zijn, dat de ideeën niet direct inpasbaar zijn en ook niet bij alle dienstonderdelen in dezelfde mate kunnen worden gerealiseerd. Differentiatie zal nodig blijken. Bovendien zijn de voorstellen in het rapport dermate verregaand, dat het gevaar bestaat dat het geheel door het eigen gewicht niet van de grond komt. Een stapsgewijze aanpak is nodig. Naast verdere verdieping van het concept beveelt de werkgroep daarom aan te gaan werken met „proeftuinen” waarin nadere uitwerking kan worden gegeven aan het bedrijfsvoeringsconcept, de waarde ervan in de praktijk kan worden getoetst en ervaring wordt opgedaan met de problemen bij de invoering 13). Geconstateerd kan worden dat er bij verschillende departementen recent reeds voorzichtige eerste partiële stappen zijn gezet in de in het rapport geschetste richting. Ook hebben inmiddels reeds enkele diensten zich in principe bereid verklaard enige tijd als proeftuin te gaan functioneren.

In de nadere uitwerking van het bedrijfsvoeringsconcept zullen tal van vragen aan de orde moeten komen die in het rapport nog onbeantwoord zijn gebleven. Een cruciaal vraagpunt betreft de spanning die kan ontstaan tussen de voorgestelde decentralisatie van beheersverantwoordelijkheden gekoppeld aan budgettering en de beheersing van het totaal. Zelfbeheer is alleen verantwoord als er waarborgen zijn dat zowel per departement als voor het totaal van de rijksbegroting de uitgaven goed kunnen worden beheerst, managementinformatiesysteem op financieel- en personeelsgebied goed werken en adequate positieve en negatieve sancties mogelijk zijn. Een andere vraag is hoe zelfbeheer uitwerkt in situaties waarin niet sprake is van duidelijke (taak)doelstellingen en/of meetbare productie, zoals bij voorbeeld bij beleidsafdelingen.

Relevant is ook de vormgeving van participatie en werkoverleg als belangrijke voorwaarde voor effectief zelfbeheer. In dat verband kan wellicht de toepassing van het systeem van „mana-

10) J.B.M. Edelman Bos, Structureren en managen bij de overheid: behoefte aan nieuw bestuurlijk elan, *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfsuithoudkunde*, juli/september 1983.

11) Zie hiervoor L.G. Gerrichhauzen en M. van Giessen, De CHR en de systeembenadering, *Bestuur*, 1982, nr. 9.

12) Zie de rapporten *Herinrichting van het personeelsbeleid rijksdiensten*, en *Interimrapport Projectgroep Formatiebeleid*, Ministerie van Binnenlandse Zaken, Den Haag, november 1983.

13) In het kader van de voorbereiding van proeftuinen is door de werkgroep een praktijkverkenning verricht bij twee directies van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. De resultaten daarvan laten zien dat de voorstellen van de werkgroep inderdaad tot een betere organisatie en beter beheer zouden kunnen leiden.

gement by objectives'' relevant blijken 14). In diverse Westeuropese landen wordt met dit managementprincipe geëxperimenteerd, zoals in Engeland bij de centrale overheid en in West-Duitsland bij vooral de lagere overheid 15).

Er worden in het rapport geen uitspraken gedaan over de vormgeving van de follow-up van haar voorstellen. Wel wordt waarschuwend geconstateerd dat veel pogingen tot meer of minder ingrijpende reorganisatie van de rijksdienst tot nu toe zijn verzand en dat politieke druk voor het op gang brengen van het veranderingsproces essentieel is. In ieder geval zal voorkomen moeten worden dat door versnippering van de vervolgactiviteiten het onderlinge verband in de uitwerking van het zelfbeheerconcept verloren gaat en bureaucratische verdragingsmechanismen vat krijgen op de effectuering.

#### **F. Uit den Bogaard**

ESB 21-3-1984

---

14) „Management by objectives'' (MBO) is te definiëren als een uit het bedrijfsleven afkomstige managementmethode, die tot doel heeft de samenwerking tussen leden van de organisatie te coördineren en de doelmatigheid en doelgerichtheid daarvan te vergroten door organisatieonderdelen en leidinggevende functionarissen te confronteren met door hen te realiseren genormeerde taken.

15) In Engeland is men in 1968 van start gegaan met het in de praktijk brengen van MBO in de „Civil Service''. Nadat zich bij een verdere uitbreiding van MBO problemen hadden voorgedaan, wordt sinds 1976 getracht voor de verbetering van de „performance'' een systematische benadering te ontwikkelen, waarin elementen zitten van o.a. „job satisfaction''-studies, „operations research'', „management accounting'' en MBO. De integratie van deze elementen vindt plaats onder de noemer „improvement management systems'' (IMS).