

drs. N.P. Mol

Zelfbeheer bij de rijksdienst

In het kader van de Heroverweging van de collectieve uitgaven is recentelijk een studie naar de bedrijfsvoering bij de (rijks-)overheid afgerond. De daarvoor ingestelde werkgroep Verbetering van de bedrijfsvoering bij de overheid heeft haar bevindingen in een tweetal rapporten neergelegd.

'Zelfbeheer - I' geeft een algemene aanduiding van de oplossing die de werkgroep voor de door haar gesignaleerde tekortkomingen voorstelt.

'Zelfbeheer - II' bevat een uitwerking daarvan in de vorm van een departementaal budgetteringssysteem.

In de uitgebrachte rapporten worden de gebreken van de huidige bedrijfsvoering onverbloemd (zonder 'de gebruikelijke ambtelijke nuancering', zoals de werkgroep zelf opmerkt) geëtaleerd. 'Den Haag kenmerkt zich door regelzucht . . . Verstarring, formalisme, inflexibiliteit, traditionalisme en risicomijdend gedrag vieren hoogtij. Er zijn geen prikkels die efficiënt handelen bevorderen', zo wordt gesteld. Een als 'zelfbeheer' aangeduide interne reorganisatie wordt als remedie voor de gesignaleerde kwaal geïntroduceerd.

Dit artikel gaat in op de bedrijfseconomische visie, die aan het beoogde zelfbeheer ten grondslag ligt. Deze visie wordt in de rapportage met haar primair 'bestuurskundige' begripsvorming slechts ten dele expliciet gemaakt. Vanuit die bedrijfseconomische optiek zullen voorts enige kritische kanttekeningen bij de uitgebrachte rapporten worden geplaatst¹.

Overconcentratie

De probleemstelling, vanwaaruit zelfbeheer als één van de mogelijke oplossingsrichtingen wordt voorgedragen, kan bedrijfseconomisch worden gekarakteriseerd als *overconcentratie* binnen de rijksdienst. De complexe productieprocessen (departementaal en interdepartementaal) gaan het omspanningsvermogen van de politieke en ambtelijke leiding te boven. Deze 'overload' heeft een fragmentatie tot gevolg, die voor de organisatie als geheel tot uitdrukking komt in een gebrekkige afweging, samenhang en flexibiliteit van het beleid. De rapportage van de werkgroep is daarmee duidelijk gesitueerd binnen de zogeheten Vonhoff-problematiek en illustreert aldus opgevat tevens hoezeer de 'grote operaties' (Heroverweging

collectieve uitgaven, Reorganisatie rijksdienst enz.) met elkaar verstrengeld zijn². De complexiteit van de overheidshuishouding weerspiegelt zich in de kaders, die ten doel hebben haar beheersbaar te houden (of te maken, zo men wil).

De algemene remedie tegen overconcentratie is decentralisatie, en als zodanig wordt zelfbeheer ook omschreven: 'interne organisatorische decentralisatie van verantwoordelijkheden en bevoegdheden naar lagere management niveaus' (Zelfbeheer - I, blz. 3). Om deze vorm van decentralisatie ten opzichte van andere af te bakenen is de in de rapportage van de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst gehanteerde driedeling in privaatrechtelijke, territoriale en functionele decentralisatie niet toereikend. Het (bestuurskundige) begrip functionele decentralisatie - dat overigens niet helder wordt gedefinieerd - wordt daarin betrokken op de instelling van 'zelfstandige bestuursorganen' of 'ondernemingsachtige structuren' teneinde rijkstaken van de rijksdienst los te koppelen (Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst, rapport nummer drie, blz. 133). Een dergelijke loskoppeling wordt met de voorgestelde *interne* decentralisatie niet beoogd. Vanuit de bedrijfs-economie kan deze begripsbepaling echter in tweeërlei opzicht worden gepreciseerd. In de eerste plaats behoeft decentralisatie van taken niet met loskoppeling van de organisatie ('verzelfstandiging') gepaard te gaan. Die loskoppeling als zodanig, de afsplitsing van organen uit de organisatie, kan als *organieke* decentralisatie worden gekarakteriseerd³. In de tweede plaats kan bij decentralisatie van taken onderscheid worden gemaakt tussen taken als te leveren prestaties (produkten) en taken als te verrichten activiteiten (functies in het produktieproces). Waar van 'rijkstaken' wordt gesproken, is de term 'taak' klaarblijkelijk in de eerstgenoemde betekenis gebruikt. Bedrijfseconomisch kan decentralisatie in die zin nauwkeuriger als *produktsgewijze* decentralisatie worden omschreven. In onderscheid daarvan kan het begrip *functionele* decentralisatie dan worden betrokken op de decentralisatie van functies in het produktieproces.

De door de werkgroep Verbetering van de bedrijfsvoering bij de overheid beoogde interne decentralisatie is als de minst ingrijpende reorganisatiemogelijkheid te beschouwen. In tegenstelling tot de privaatrechtelijke decentralisatie stelt zij de overheidsbemoeyenis als zodanig niet ter discussie. Evenmin zijn de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de rijksoverheid ten opzichte van provincies en gemeenten in het geding, zoals bij territoriale decentralisatie het geval is. Tenslotte laat zij de organisatie van de rijksdienst als zodanig intact, terwijl organieke decentralisatie een afsplitsing van dienstonderdelen met zich meebrengt. Gegeven de geringe veranderbaarheid van de overheidsorganisatie zou zelfbeheer derhalve een oplossing voor het geschetste overconcentratieprobleem kunnen bieden, waar meer ambitieuze hervormingen tot mislukken gedoemd zijn.

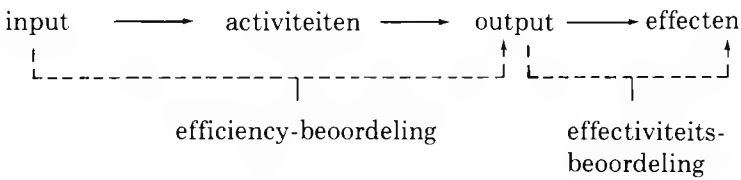
Efficiëntie

Zelfbeheer beoogt een verbetering van de bedrijfsvoering bij de overheid. Het criterium, vanwaaruit deze decentralisatie vorm moet krijgen is der-

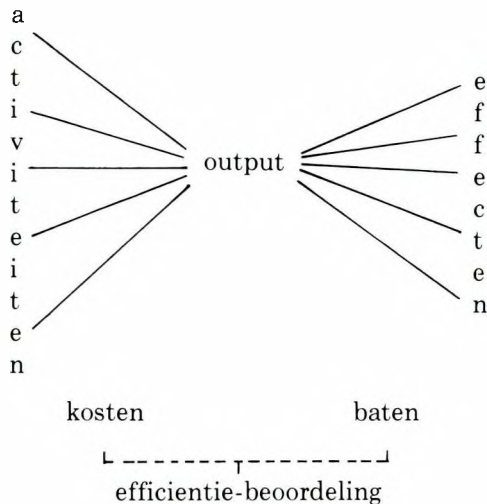
halve de efficiëntie. De werkgroep stelt daarbij te willen aansluiten bij het enge efficiency-begrip, dat in de bestuurskundige literatuur veelal tegenover effectiviteit wordt geplaatst (als 'doelmatigheid' tegenover 'doeltreffendheid'). Deze oriëntatie zou voortvloeien uit de beperking van het onderzoeksobject van de werkgroep tot de bedrijfsvoering als intern beheer - het sturen en beheersen van het productieproces.

De verbeteringsvoorstellen zouden op grond daarvan slechts een zo efficiënt mogelijke realisatie van de *gegeven output* betreffen, niet de mate waarin die output tot het beoogde doel bijdraagt.

De werkgroep signaleert hier zelf evenwel een valkuil, die de door haar gekozen oplossingsrichting een beslissende wending geeft. De beoogde scheiding van doelmatigheids- en doeltreffendheids-oordelen kan alleen worden aangebracht, als de output - het resultaat van het productieproces - eenduidig kan worden geïdentificeerd. In dat geval kan het efficiëntie-criterium in een tweedeling van efficiëntie- en effectiviteits-maatstaven worden opgelost, zoals onderstaand schema tot uitdrukking brengt:



De veronderstelling van een aldus te identificeren output lijkt een hoeksteen te zijn in alle pogingen het bedrijfsmatig functioneren van de overheid analoog aan dat van het bedrijfsleven te vatten. De output-eenheid vormt de spil in de afweging van kosten en baten, doordat de veelheid van activiteiten met de daarvoor benodigde middelen (de kosten) enerzijds en de veelheid van effecten (de baten) anderzijds ermee met elkaar te verbinden zijn:



Deze veronderstelling nu wordt door de werkgroep ter discussie gesteld. En met haar ook de management-conceptie en daaraan gekoppelde budgetteringssystematiek, die traditioneel als alternatief voor de gangbare bedrijfsvoering naar voren wordt geschoven: de input-output-besturing met haar financiële vertaling in de prestatiebegroting. Op dit alternatief zal nu eerst worden ingegaan teneinde de gedachte van zelfbeheer als contractmanagement gekoppeld aan een kostenplaatsenbudget ermee te kunnen contrasteren.

Prestatiebegroting

In de beschrijving van de huidige situatie, die de werkgroep aan haar aanbevelingen vooraf laat gaan, staat het dirigistische beheersmodel van de overheidsorganisatie centraal. Regelzucht in de vorm van 'macht via medeparaaf' en detailbemoeienis door de 'parade der toetsers' zijn de voorname stenen des aanstoots.

De probleemstelling, die in de constatering van deze feilen tot uitdrukking komt, kan door de volgende probleemanalyse worden aangevuld. De overheidsorganisatie is ondoorzichtig en complex; zij heeft het karakter van een 'black box'. Een dergelijke 'black box' is slechts via de inputs bestuurbaar. De verlangde inputbestudering gaat de 'span of control' van de politieke en ambtelijke bestuurders te boven, zodat zij zich door een netwerk van medeparafeerders en toetsers moeten laten bijstaan. De daardoor in het leven geroepen interactie-processen blijken de chaos echter alleen maar te vergroten; de overbelasting van de leiding neemt erdoor nog verder toe. Het startpunt van deze probleemanalyse - de opvatting van de overheidsorganisatie als een 'black box' - geeft de oplossingsrichting ervan aan: besturing op basis van de relaties tussen inputs en outputs⁴. Als deze relaties voldoende eenduidig kunnen worden geëxpliciteerd, kan de detailbemoeienis met de aanwending van de middelen vervangen worden door een normering van de met de middelen te verkrijgen resultaten.

Bedrijfseconomisch neemt deze management-conceptie de gedaante van een output-budgettering aan. De hoedanigheid van het productieproces kan worden genegeerd, als de produktiefunctie (de relatie tussen geproduceerde output en opgeofferde produktiemiddelen) toereikend kan worden gedertermineerd. De vervanging van de gangbare inputbudgettering door outputbudgetten is het oogmerk van de prestatiebegroting, die met de Comptabiliteitswet 1976 in de begrotingsvoorschriften voor de rijksoverheid voet aan de grond heeft gekregen. Bij de uitvoering van de betrokken voorschriften zijn tot op heden echter weinig overtuigende resultaten geboekt. Zij blijkt ook over bijna de gehele linie te stagneren⁵.

Voor het geringe succes van de prestatiebegroting zijn in de literatuur diverse verklaringen gegeven. In het verband van dit artikel staat de vraag centraal, in hoeverre daarbij het aan de prestatiebegroting ten grondslag liggende besturingsmodel mede ter discussie moet worden gesteld.

Bij de verklaring plegen 'politieke' en 'technische' factoren te worden onderscheiden. Voor wat betreft de eerste - een gebrek aan politieke inte-

resse - wordt gewezen op de input-gerichtheid van de politieke besluitvorming en op de ondergeschikte betekenis, die in die besluitvorming aan het management van de overheidshuishouding als zodanig wordt toegekend. De rechtvaardiging, die aan de (relatief) geringe politieke interesse voor de prestatiebegroting is gegeven, berust op twee overwegingen. De input-gerichtheid van de begrotingsbeslissingen wordt door sommigen inherent geacht aan de autorisatiefunctie van de begroting en het primaat dat deze functie staatsrechtelijk gezien toekomt (bijv. Hazeu, blz. 299). Daartegen kan worden ingebracht, dat de staatsrechtelijke functie van de begroting een formeel karakter heeft. De vaststelling van de begroting bij de wet houdt op zichzelf alleen in, dat er aan de uitgaven een autorisatie ten grondslag ligt; over de materiële aard van die machtiging is daarmee nog niets gezegd. Inhoudelijk kan die machtiging zeer wel betrokken zijn op de met de beschikbaar gestelde middelen te leveren output.

Een tweede overweging betreft de primaire extern-maatschappelijke oriëntatie van de politieke besluitvorming, die de zorg voor het functioneren van de overheidsorganisatie zelf naar de achtergrond zou verdringen.

Aan deze overweging lijkt echter ook door de participanten in het politiek proces steeds minder gewicht te worden gehecht: de expansie van de collectieve sector heeft het (intern) beheer van de overheidshuishouding zelf onmiddellijk maatschappelijk relevant gemaakt.

Het ontbreken van een toereikende rechtvaardiging voor de gesignaleerde politieke desinteresse herleidt deze tot een tekortkoming van het politiek proces. De besluitvorming dreigt steeds te ontaarden in een pure strijd om de middelen, waarbij de rationale voor de toewijzing van die middelen uit het oog wordt verloren.

De vraag, in welke mate dit euvel de (democratische) politieke besluitvorming onontkoombaar aankleeft, zij hier slechts gesteld. In dit verband kan alleen worden opgemerkt, dat het ontbreken van een 'politieke wil' elke poging tot verbetering van de bedrijfsvoering bij de overheid zal doen stranden.

De aan- of afwezigheid van een effectieve politieke belangstelling kan overigens niet los gezien worden van de technische problemen, die de prestatiebegroting blijkt op te leveren, en de wijze waarop wordt gepoogd deze op te lossen. Die technische problemen concentreren zich, zoals bekend, op de vaststelling van de relevante outputs van de overheidsactiviteiten (Van de Kar, 1983). Veelal wordt daarbij de gebrekkige meetbaarheid van de output door de heterogeniteit ervan als voornaamste hinderpaal aangewezen (o.m. in de 'Handleiding prestatiebegroting' van het ministerie van Financiën). De toepassing van de prestatiebegroting zou dan stranden op de omvang van het assortiment of het stukgoed-karakter van de overheidsproductie, zo zou men moeten concluderen.

De kern van de problemen rond die vaststelling ligt echter niet in de meetbaarheid van de output op zichzelf, maar in de mogelijkheid haar überhaupt te identificeren. Grootheden, die niet zijn te identificeren, kunnen in het geheel niet worden gemeten - ook niet 'gebreekkig'.

De werkgroep Verbetering van de bedrijfsvoering bij de overheid staat uitvoerig bij dit identificatie-probleem stil. Zij koppelt het probleem aan

het dienstenkarakter van de overheidsproductie: diensten zijn in tegenstelling tot (materiële) goederen niet zelfstandig - los van de verrichte activiteiten - belichaamd. Bij dienstverlening is de geleverde prestatie geen afzonderlijk object van waarneming naast de verrichte activiteiten en de bewerkstelligde effecten.

Dat geldt uiteraard ook voor de commerciële dienstverlening. Daar is het vraagstuk van de outputbepaling echter te herleiden tot de vraag op welke wijze de produktie dient te worden geprijsd. Die vraag houdt niet méér dan een keuze-probleem in, dat in termen van de activiteiten of van de effecten ('no cure, no pay') kan worden opgelost.

In de woorden van de werkgroep: 'Bij de commerciële dienstverlening berust de outputbepaling uiteindelijk op de keuze, welke activiteiten voor de afnemers worden geprijsd en welke niet. Een veelheid van niet-geprijsde activiteiten kan daarbij meebepalend zijn voor de kwaliteit van de output, namelijk als de 'service' die de afnemers ter beschikking wordt gesteld. De werking van het marktmechanisme draagt er zorg voor, dat bij de bedrijfsvoering niet blind wordt gevaren op de betrekkelijk willekeurig gekozen meeteenheden voor de output. Bij de kwaliteitsbewaking kan de niet-geprijsde service niet worden genegeerd' (Zelfbeheer - II, blz. 7).

De werkgroep verbindt aan haar analyse de conclusie, dat een produktieproces niet alleen kan worden bestuurd met prestatie-indicatoren, indien deze de relevante output slechts ten dele weerspiegelen. Een relativering van de input-output-besturing, die op zichzelf weinig tegenspraak zal ontmoeten: aanbevelingen voor toepassing van de prestatiebegroting gaan steeds gepaard met de vermaning, dat voor een goede kwaliteitsbewaking zorg gedragen zal moeten worden (smakelijke anecdotes over de planning in centraal geleide volkshuishoudingen kunnen die noodzaak illustreren). Maar als het probleem gelegen is in de identificeerbaarheid van de output - en niet alleen maar in de wijze waarop zij wordt gemeten - zijn dergelijke vermaningen inhoudsloos. In dat geval kan namelijk ook niet worden vastgesteld *waarvan* de kwaliteit moet worden bewaakt. De kwaliteit van de dienstverlening kan niet aan de hand van een omschrijving van de hoedanigheid van het geleverde produkt worden geëxpliciteerd. Zij kan slechts uit de reacties van afnemers worden afgeleid, en bij de overheidsproductie zijn die afnemers of hun reacties veelal niet aanwijsbaar - met name niet bij die van de rijksdienst. De consequenties, die de werkgroep uit haar analyse trekt, reiken dan ook verder dan de vermelde conclusie.

Zij pleit ervoor de aandacht primair op het produktieproces te richten: een analyse van de activiteiten moet de 'black box' zoveel mogelijk doorzichtig maken. Daarmee wordt het uitgangspunt van de input-output-besturing zelf in het geding gebracht: de premisse, dat aan het 'black box' karakter van de overheidsorganisatie als zodanig niet te tornen valt. Of deze stellingname van de werkgroep als een al te naïeve veronachtzaming van de ambtelijke cultuur moet worden afgedaan, moge aan de hand van het geschetste alternatief beoordeeld worden.

Contract management

De werkgroep wil het beoogde zelfbeheer bereiken door de invoering van contractmanagement. Het te realiseren contract wordt door haar omschreven als een jaarlijkse overeenkomst tussen dienstonderdeel en leiding, waarin de partijen zich verplichten tot respectievelijk het uitvoeren van de overeengekomen werkzaamheden en het beschikbaar stellen van de daarvoor benodigde middelen.

De logische vorm van het contract is de taakstellende begroting in de oorspronkelijke betekenis van die term, waarbij de taken betrekking hebben op de functies van het dienstonderdeel in het productieproces (de te verrichten activiteiten) en niet onmiddellijk op het produkt (de te leveren prestaties). De taakstelling in dit contract impliceert geen door de leiding aan het dienstonderdeel opgelegde norm voor het te realiseren output volume, zij concretiseert een wilsovereenstemming tussen beide. In die wilsovereenstemming doet de leiding afstand van haar dirigistische input-beheersing: zij beperkt zich tot een selectieve sturing op basis van de bepalingen in het contract. Het dienstonderdeel biedt de leiding tegenover de verkregen 'vrijheidsgraden' het voor die sturing benodigde inzicht in zijn functioneren. De mogelijkheid van zelfbeheer is daarmee onmiddellijk gerelateerd aan de doorzichtigheid van het productieproces.

De werkgroep gaat niet op de grondslagen van die wilsovereenstemming in, maar deze kunnen gemakkelijk uit haar probleemaanpak worden afgeleid. Als de probleemstelling van de werkgroep (de overconcentratie binnen de rijkdienst) door de betrokkenen wordt onderschreven, zullen zij in beginsel tot een loyale uitvoering van het contract bereid zijn. Het alternatief bestaat dan immers ook naar hun mening in een disfunctionele bemoeizucht van de leiding en onbestuurbaarheid van de dienst. De relevantie van die probleemstelling blijft voor sommigen wellicht een open vraag - de werkgroep heeft haar slechts verondersteld.

Daarnaast kan de vraag worden gesteld, of het inzicht waarop een beroep wordt gedaan een toereikend draagvlak vormt om de weerstanden tegen verandering als zodanig te overwinnen (het geloof, dat inzicht veranderingen kan bewerkstelligen is uiteindelijk 'idealisme'). Met dit inzicht staat in feite de aloude Weberiaanse gedachte van de 'rationeel-legale' versus de 'traditionele' bureaucratie ter discussie.

In de woorden van de werkgroep: 'Niet het persoonlijk gezag van de hiërarchie 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 van het verantwoordelijkheidsbesef (Zelfbeheer - I, blz. 4). Het beoogde contractmanagement reflecteert daarbij de in de afgelopen decennia ontwikkelde theorievorming ten aanzien van het bureaucratisch gedrag, die ook aan de probleemstelling van de werkgroep ten grondslag ligt. In deze theorievorming is het besef tot uitdrukking gebracht, dat het ambtelijk apparaat niet als een willoos instrument van de politieke leiding kan worden opgevat. Het bureaucratisch gedrag kent zijn eigen doelstellingen, zoals het veelvuldig genoemde streven naar budget-maximalisatie.

Gegeven de conflicterende doelstellingen van leiding en dienstonderdeel kan alleen de gemeenschappelijke afwijzing van het gepercipieerde alternatief een wilsovereenstemming mogelijk maken⁶. En alleen die wilsovereenstemming scheidt de vertrouwensbasis, die voor de invoering van contractmanagement onontbeerlijk is.

De werkgroep lijkt deze grondslagen van haar voorstellen echter niet consequent in het oog te houden. 'Zelfbeheer betekent overheveling van macht', zo wordt opgemerkt, 'het is dan ook van belang dat de politiek het veranderingsproces op gang brengt'. De werkgroep gaat niet zover te bepleiten, dat zelfbeheer moet worden afgedwongen, maar stelt wel, dat 'de ervaring leert, dat vernieuwingen binnen het ambtelijk apparaat alleen onder externe, politieke druk op gang gebracht kunnen worden' (Zelfbeheer - I, blz. 42). Vanuit deze 'ervaring' dreigt de werkgroep dan te ontspreken door een beroep te willen doen op het directe materiële eigenbelang van de dienstonderdelen als ondersteunende prikkel voor de realisatie van haar voorstellen. De eventuele onderuitputting van het taakstellende budget zou als 'budgetwinst' voor een deel door het dienstonderdeel zelf naar keuze mogen worden besteed aan extra secundaire arbeidsvoorwaarden en aan verbetering van de eigen produktie - met de kanttekening, dat een 'overwinst' tengevolge van onvolkomenheden in de budgettering wel als echte bezuiniging aan de schatkist ten goede dient te komen. Hoe deze overwinst zou moeten worden bepaald, laat de werkgroep wijselijk in het midden.

De kiemen van het wantrouwen, dat zelfbeheer als zovele voorafgaande hervormingspogingen op de schroothoop der geschiedenis kan doen belanden, lijken daarmee gezaaid: het wantrouwen van de leiding, dat de dienst haar budgetaanvraag majoreert, het wantrouwen van de dienst, dat een positief resultaat door bijstelling van het budget zal worden afgeroomd, en het onderlinge wantrouwen tussen de dienstonderdelen, dat elders op oneigenlijke gronden een voordeel zal worden behaald.

Het voorstel van de werkgroep een dergelijke winstprikkel in te bouwen neemt de mogelijke twijfels dan ook niet weg. Het roept veeleer nieuwe bedenkingen op, namelijk dat het beoogde zelfbeheer zal mislukken, omdat het bij de concretisering ervan wordt geperverteerd.

De in het voorafgaande gestelde vragen ten aanzien van de veranderingsbereidheid van de ambtelijke dienst in de richting van contractmanagement zijn op voorhand niet te beantwoorden. Te beoordelen is nog slechts of de gekozen oplossingsrichting tenminste 'geloofwaardig' is, dan wel als een luchtkasteel kan worden afgedaan. Blijven de aanbevelingen voor zelfbeheer in een abstract-normatieve stellingname steken of behelzen zij een concreet alternatief, dat daadwerkelijk - al dan niet met het gewenste resultaat - kan worden geïmplementeerd?

Kostenplaatsenbudgettering

Zoals gezegd, is het taakstellend budget de logische vorm van de overeenkomst, waarin het dienstonderdeel zich verplicht tot het verrichten van de overeengekomen werkzaamheden en de leiding zorg draagt voor het be-

schikbaar stellen van de daarvoor benodigde middelen. De taakstellende begroting als zodanig is dus geen 'instrument' van contractmanagement. Om haar concreet gestalte te geven is echter wel een instrument vereist; daartoe wordt door de werkgroep een op bedrijfseconomische inzichten gebaseerd budgetteringssysteem ontwikkeld.

De budgettering richt zich op de bepaling van de kosten van de te verrichten werkzaamheden: de relevante budgetten zijn *activiteitenbudgetten*. Het aangrijpingspunt ligt, in bedrijfseconomische termen, bij de kostenplaatsen of productiecentra, niet bij de kostendrager, de output. De beoogde budgettering kan daarom als 'kostenplaatsenbudgettering' worden getypeerd. Vanuit deze begripsvorming kan de werkgroep aansluiten bij de technieken, die in de zogeheten kosten-plaatsenmethode op ruime schaal toepassing hebben gevonden in het bedrijfsleven.

In het licht van de discussies, die in de bedrijfseconomische literatuur zijn en worden gevoerd over de voor- en nadelen van deze methode bij de kostprijscalculatie, wijst de werkgroep erop, dat de door haar voorgestelde toepassing niet primair de berekening van een (integrale) kostprijs beoogt. Een dergelijke berekening vooronderstelt de mogelijkheid de output te identificeren - een assumptie, die in de rapportage van de werkgroep juist ter discussie wordt gesteld. Pas wanneer aan die assumptie is voldaan, komt de vraag aan de orde of - bij heterogene productie - een niet te arbitraire toerekening van de kosten bereikbaar is.

De kostenplaatsenbudgettering verbijzondert de kosten in eerste instantie naar de organieke structuur van de organisatie, d.w.z. naar de onderscheiden functies in het productieproces⁷. De eerste stap in deze verbijzondering bestaat derhalve in de analyse van het productieproces naar deze functies: de onderscheiding van kostenplaatsen, voorzover mogelijk in homogene groepen van activiteiten⁸. Vervolgens worden dan de kosten van de afzonderlijke functies bepaald - de relatie tussen input en activiteiten.

De taakstellende budgetten, waarin het af te sluiten contract vorm krijgt, zijn echter niet gekoppeld aan de organisatie, maar aan de personele structuur van de organisatie. Als budgethouders zullen meestal de diensthoofden optreden (uitzonderingen kunnen ontstaan bij de toepassing van projectmanagement). Waar de organieke en personele structuur niet te zeer uiteenlopen, kunnen de budgetten per dienstonderdeel eenvoudig uit de afzonderlijke kostenplaatsenbudgetten worden samengesteld. Maar dat is niet altijd het geval, zoals een voorstudie met betrekking tot de vervoersdiensten binnen de Centrale Directie Algemene Zaken van VROM laat zien⁹. De activiteiten van verschillende dienstonderdelen blijken daar zozeer met elkaar te zijn verweven, dat deze dienstonderdelen niet als afzonderlijke kostenplaatsen zijn aan te merken. Dat heeft tot gevolg, dat zij ook niet zinnig tot zelfbeherende eenheden zijn om te smeden. De eenheid van zelfbeheer dient dan ofwel op een hen overkoepelend hiërarchisch niveau te worden gelegd, ofwel door reorganisatie te worden geconstrueerd.

Een belangrijke voorwaarde voor toepassing van zelfbeheer is derhalve, dat de organieke en personele organisatiestructuur voldoende met elkaar over-

eenstemmen. Bij de invoering zal er met name voor moeten worden gewaakt, dat de kostenplaatsen niet te gemakkelijk met dienstonderdelen worden vereenzelvd. Eerst na een zorgvuldige activiteitenanalyse kan worden vastgesteld, hoe kostenplaatsen en dienstonderdelen met elkaar kunnen worden geassocieerd.

Zoals gezegd vormen de organieke kostenplaatsenbudgetten de elementen waaruit de taakstellende budgetten van de zelfbeherende dienstonderdelen worden samengesteld. De betrouwbaarheid van het budgetteringssysteem als instrument van het beoogde contractmanagement staat of valt derhalve met de kwaliteit van de verbijzondering van de kosten naar de kostenplaatsen - de nauwkeurigheid, waarmee de inputs aan de onderscheiden functies in het productieproces kunnen worden toegerekend.

Ten aanzien van deze verbijzondering presenteert de werkgroep een viertal basisvormen van budgetten. Bij de verbijzondering, waarin het productieproces doorzichtig wordt gemaakt, staan namelijk twee vragen centraal:

1. In welke mate kunnen de functies in het productieproces in homogene (groepen van) activiteiten worden uiteengelegd?

Homogene activiteiten kunnen eenduidig aan de input worden gerelateerd. Op basis daarvan kan worden vastgesteld hoe de kosten variëren met het activiteitsniveau (de 'bedrijfsdrukke'); constante en variabele kosten zijn te scheiden. De variabele kosten kunnen worden gebudgetteerd met behulp van een raming of norm voor het activiteitsniveau.

2. In welke mate kunnen de functies in het productieproces uit een te identificeren output worden afgeleid?

Als de output kan worden geïdentificeerd, kan tenminste een deel van de activiteiten (met de bijbehorende inputs) rechtstreeks aan die output worden gerelateerd. Daarmee zijn de directe kosten bepaald. Op basis van de kwaliteitseisen, waaraan de te leveren prestaties moeten voldoen, kunnen deze kosten worden gebudgetteerd¹⁰.

De basisvormen komen tot stand door de gestelde vragen eenvoudig met 'ja' of 'nee' te beantwoorden, zoals in onderstaande matrix:

		is de output te identificeren?	
		ja	nee
zijn de activiteiten homogeen?	ja	I	II
	nee	III	IV

De typen I, II en III corresponderen elk met een kostencalculatie-methode:

- bij type I de integrale calculatie
- bij type II de variable calculatie
- bij type III de directe (of partiële) calculatie

Type IV wordt gekenmerkt door het ontbreken van de mogelijkheid tot een kostencalculatie.

Budgettype I kan als 'ideaal' - in normatieve zin - worden aangemerkt (althans vanuit bedrijfseconomisch gezichtspunt): dit type behelst een

prestatiebegroting, die bij de nacalculatie op de opgetreden prijs-, efficiëncy- en bezettingsverschillen kan worden geanalyseerd. Budgettype IV kan daartegenover vereenzelvigd worden met de gangbare inputbudgettering.

De kwaliteit van de verbijzondering in de kostenplaatsenbudgetten varieert derhalve tussen het zuivere type I aan de ene kant en het zuivere type IV aan de andere. En daarmee samenhangend varieert de doorzichtigheid van het productieproces tussen 'transparant' en 'black-box'. Op deze wijze is de mate, waarin zelfbeheer kan worden gerealiseerd, van de aard van het budget afhankelijk gesteld. De invoering van zelfbeheer is geen kwestie van 'all or nothing', al wekken de uitgebrachte rapporten soms die suggestie - wellicht om de voorgestelde oplossingsrichting ten opzichte van de huidige situatie te profileren. Wanneer de essentie van zelfbeheer gelegd wordt in de toewijzing van een 'scharrelruimte' aan de budgethouder in plaats van in het contractmanagement, dan wordt de oplossing gereduceerd tot een eenzijdige overheveling van macht. In dat geval blijven de eerder genoemde reserves ten aanzien van de veranderingsbereidheid van het ambtelijk apparaat tenvolle van kracht.

Deze constatering bergt zelf ook weer een gevaar in zich: namelijk dat geforceerd naar een zo hoog mogelijk rangnummer van het budget wordt gestreefd, teneinde zoveel mogelijk zelfbeheer binnen bereik te brengen. De organieke structuur van de organisatie bepaalt de mogelijkheden en grenzen van de budgettering. Dat de huidige budgettering die mogelijkheden slechts in zeer geringe mate benut zal echter door weinigen worden betwist: voor veel overheidsactiviteiten is in beginsel een hoger 'aspiratieniveau' bereikbaar dan de gangbare inputbudgettering.

Decentralisatie

Uit de beschrijving van het voorgestelde budgetteringssysteem zal duidelijk zijn, dat de werkgroep de oplossing voor het overconcentratieprobleem in de rijksdienst primair in een functionele decentralisatie zoekt. Het systeem biedt echter ook voor verdergaande decentralisatievormen aangrijpingspunten.

Het systeem wordt door de werkgroep als een *departementaal* budgetteringssysteem geïntroduceerd. De organisatie-eenheid waarvan de organieke structuur moet worden bepaald is derhalve het departement, niet de rijksdienst als geheel. Bij de onderscheiding van hoofd- en hulpkostenplaatsen - dienstverlening aan derden dan wel intern - heeft dat tot gevolg, dat ook functies, die niet onmiddellijk ten behoeve van de burgers worden vervuld, als hoofdkostenplaats kunnen worden aangemerkt (bijvoorbeeld de dienstverlening van de Rijksgebouwendienst aan andere departementen dan VROM).

De kostenplaatsenmethode, die aan het systeem ten grondslag ligt, verkrijgt daarmee het karakter van een zuiver analytisch instrument: voor een hoe dan ook gekozen organisatie-eenheid kunnen kosten-soorten, -plaatsen en -draggers worden onderscheiden.

Als die keuze op de identificatie van de kostendragers wordt toegespitst,

kan de functionele decentralisatie door een produktsgewijze worden aangevuld.

De functionele en produktsgewijze decentralisatie kunnen als opstapje dienen voor een organieke. Die verzelfstandiging kan vervolgens in een territoriale of privaatrechtelijke decentralisatie uitmonden.

Misschien wordt zelfbeheer aldus de startmotor, die het streven naar reorganisatie van de rijksdienst zo dringend nodig heeft.

** De auteur is als wetenschappelijk medewerker voor openbare financiën verbonden aan de afdeling bestuurskunde van de Technische Hogeschool Twente. Hij maakte als extern lid deel uit van de Heroverwegingswerkgroep Verbetering van de bedrijfsvoering bij de overheid. Hij dankt prof. dr. P. B. Boersma en drs. F. G. Peters voor hun kritisch commentaar bij eenerdere versie van dit artikel.*

Noten

1 Voor een meer beschrijvende verhandeling over de rapportage, zie F. Uit den Boogaard: 'Zelfbeheer bij de rijksdienst', *Economisch-Statistische Berichten* 21-3-84.

2 Zie voor een beschrijving van het werk van de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst) en het daarop voortbouwende Project Reorganisatie Rijksdienst het artikel van Van Zon in M.A.B. januari 1984.

3 De term 'organieke decentralisatie' is afgeleid uit de in de bedrijfseconomie gangbare omschrijving van de 'organieke structuur' van de organisatie, als betrekking hebbende op de vorming van organen in het bedrijf. Zie bijv. Van der Schroeff, par. 15.3.

4 Zie daarvoor de systeemtheoretisch geïnspireerde managementliteratuur, bijv. Stafford Beer: 'The heart of enterprise', John Wiley & Sons 1979, i.h.b. Ch.2.

5 Een door Boersma op basis van de Rijksbegroting voor 1981 gegeven overzicht van die uitvoering (P. B. Boersma: 'Meerjarenramingen en prestatiebegrotingen van het Rijk', *Openbare Uitgaven*, 1981 nr. 1) blijkt bij bestudering van de Rijksbegroting voor 1984 nog steeds actueel. Alleen bij de departementen EZ, SoZaW en WVC is enige vooruitgang te bespeuren. 6 Speltheoretisch is deze overeenstemming op te vatten als een Pareto-optimaal evenwicht van een niet-nulsom supergame: de spelers kiezen coöperatieve strategieën om het spel in stand te houden.

7 Ten aanzien van het begrip plaats valt te onderscheiden tussen de geografische plaats en de functionele plaats in het bedrijf, zoals Van der Schroeff opmerkt (blz. 269). De geografische verbijzondering moge in dit verband buiten beschouwing gelaten worden.

8 Enigszins onnauwkeurig worden de kostenplaatsen in Zelfbeheer - II (blz. 8) als homogene groepen van activiteiten gedefinieerd.

9 Deze voorstudie is niet gepubliceerd, maar kan wel bij het ministerie van VROM worden aangevraagd.

10 Terzijde zij opgemerkt, dat indirecte kosten veelal direct kunnen worden gemaakt (bijv. door ze afzonderlijk te administreren, zoals bij 'tijdschrijven', of door ze tussen de dienstonderdelen door te belasten). Daarmee worden zij dan ook voor de budgettering toegankelijk gemaakt.

Literatuur

- Stafford Beer: 'The heart of enterprise', John Wiley & Sons, 1979.
- Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst: 'Elk kent de laan, die derwaart gaat', Rapport nummer 3, 's-Gravenhage 1980.
- C. A. Hazeu: 'Prestatiebegroting op proef; een tussenstand', *Openbare Uitgaven* 1980, nr. 6.
- H. M. van de Kar: 'Het meten van overheidsvoorzieningen', M.A.B. 1983 nr. 7/8.
- Ministerie van Financiën: 'Handleiding prestatiebegroting', Bijlage bij brief van 25 februari 1982 van de Minister van Financiën aan de Ministers en Staatssecretarissen.
- H. J. van der Schroeff: 'Kosten en kostprijs', Amsterdam 1974⁸.
- F. Uit den Bogaard: 'Zelfbeheer bij de rijksdienst', *Economisch-Statistische Berichten* 21-3-84.
- Werkgroep Verbetering bedrijfsvoering bij de overheid: 'Zelfbeheer - I', 'Zelfbeheer - II. Een departementaal budgetteringssysteem', 's-Gravenhage 1984 (te verschijnen).
- H. J. M. van Zon: 'Reorganisatie van de Rijksdienst', M.A.B. 1984 nr. 1.