

ZELFBEHEER I

HEROVERWEGINGSRAPPORT
VERBETERING BEDRIJFSVOERING
OVERHEID

december 1983

1 rijksambtenaar kost " all in " per jaar gemiddeld + f 75.000,--

1 vergadering kost al snel f 1200,--

1 bladzijde van een notitie kost gemiddeld rond f 80,--

1 fotocopie kost 6,5 cent

Dit rapport heeft f 314.575,-- gekost.

heroverweging 3e ronde.

Verbetering van de bedrijfsvoering bij de Overheid



I N H O U D

Blz.

WOORD VOORAF

A. SAMENVATTING	3
B. BELEIDSAANBEVELINGEN	7
1. INLEIDING	
1.1. Taakopdracht	14
1.2. Definitie van bedrijfsvoering, efficiency en effectiviteit	14
1.3. Bedrijfsvoering in relatie tot de Vonhoff-problematiek	15
2. WAT IS ER MIS?	
2.1. Wat er mis is	17
2.2. Waar liggen de oorzaken	
2.2.1. Inleiding	18
2.2.2. Inefficiency en het budgetmechanisme	19
2.2.3. Bureaucratie: bureaucratiekosten en regelgeving	21
2.3. Waarom een kameel geen paard is	23
2.4. Conclusies	25
3. BETER STUREN, BETER BEHEERSEN	
3.1. Ambtelijke structuur en cultuur als aangrijpingspunten voor oplossingen	27
3.2. Een ander sturingsconcept: zelfbeheer	28
3.3. Zelfbeheer en budget	30
3.3.1. Inrichting en vormgeving van het budgetsysteem; "scharrel"ruimte en flexibiliteit	30
3.3.2. Positieve en negatieve sancties op het functioneren: het budget als toetsingskader	33
3.4. Zelfbeheer en personeelsbeleid	
3.4.1. Decentralisatie van het personeelsbeleid	35
3.4.2. Personeels- en formatiebeleid in relatie tot het budgethouderschap	35
3.4.3. Arbeidsvoorwaarden	36
3.5. Zelfbeheer en het management	37
3.6. Zelfbeheer en de "interne driehoek"	39
3.7. Bevordering van de "kleine" efficiency	40
3.8. Succesvoorwaarden voor invoering van zelfbeheer	41
3.9. Verbetering van de bedrijfsvoering: noodzakelijke vervolgactiviteiten	42

Bijlage I Samenstelling van de Heroverwegingswerkgroep

Bijlage II Berekening van de kosten van het rapport

"Autonome mensen kunnen creëren en uitvinden. En zij kunnen van mening veranderen, waarden overboord zetten die zij eerst hebben gekoesterd".

Marilyn Ferguson in "De aquarius samenzwering".

WOORD VOORAF

Voor u ligt wederom een rapport over het functioneren van de overheid. Veel van de analyses en ideeën in dit rapport zijn niet geheel nieuw.

Waarom dan toch dit rapport? Omdat het zich onderscheidt van andere rapporten doordat de voorgestelde oplossingen niet primair gezocht zijn in de sfeer van de technieken. Centraal bij de oplossing heeft gestaan het besef, dat het gebrekkige bedrijfseconomische functioneren zijn grondoorzaak vindt in de ambtelijke cultuur en de huidige organisatiestructuur. Verbetering van de bedrijfsvoering is dan ook slechts mogelijk als daarop wordt ingehaakt. Het rapport kiest daarbij als ingang vooral de organisatiestructuur om zodoende een andere ambtelijke (werk-)cultuur te kunnen bewerkstelligen. Omdat een dergelijke aanpak een zaak van lange adem is, is tevens gekeken naar de mogelijkheden op korte termijn al iets te doen.

Anders dan andere heroverwegingsrapporten bevat dit rapport praktisch geen cijfers. Alleen voor het totaal van de uitvoeringskosten van de rijksoverheid wordt een cijfer gegeven, dat overigens een grote onzekerheidsmarge bevat. Dat is tekenend voor de situatie: de overheid kent in feite haar eigen uitvoeringskosten niet. Dit geldt veelal ook op het niveau van afdelingen, directies en diensten. Een voor het bedrijfsleven bijna ondenkbare situatie. Daarom als stille hint, of zo men wil als goed voorbeeld, hangt aan het rapport een prijskaartje van de totale kosten van de werkgroep.

Bij lezing van dit rapport kan de indruk ontstaan alsof er bij de overheid qua bedrijfsvoering niets goed gaat. Dit is zeker niet het geval. Veel zaken lopen wel goed, niet in de laatste plaats door de inzet van de ambtenaar. Juist in zijn belang is de bedrijfsvoering kritisch bezien. De ambtenaar zelf is immers op de langere termijn gebaat bij een goed, doelmatig intern beheer.

Er is één aspect dat uiteindelijk van doorslaggevend belang kan zijn voor het realiseren van een goede bedrijfsvoering, en dat is de mate van betrokkenheid van politici. Eigenlijk is dat tot nu toe niet hoopgevend geweest. Management en beheersing van de middelen hebben bij de politici nog steeds weinig aandacht.

Greep op financiering, personeel en organisatie verschaft de politieke bestuurder greep op het ambtelijk apparaat en daarmee op het realiseren van zijn politieke doelen. Een duidelijke betrokkenheid bij het bedrijfsvoeringsvraagstuk is een essentiële voorwaarde voor zowel het welslagen van de bedrijfsvoering zelf als voor herstel van het politieke primaat.

De gebruikelijke ambtelijke nuancering ontbreekt in dit rapport veelal. Een concrete bewijsvoering voor de juistheid van de stellingen wordt vaak niet gegeven. Maar ook aan de in dit rapport geboden oplossingen zijn beperkingen verbonden. De ideeën van de werkgroep zullen niet direct inpasbaar zijn, en ook niet bij alle dienstonderdelen in dezelfde mate kunnen worden gerealiseerd. Toetsing in de praktijk door middel van proeftuinen is essentieel, ook is op bepaalde onderdelen nadere uitwerking nodig. Aanzetten tot concretisering worden gegeven in het meer technische deel II van de rapportage.

Waar het nu vooral om gaat is de bereidheid om positief mee te denken met de oplossingen, die in het rapport worden gegeven. Want die bereidheid is onontbeerlijk voor het bereiken van de doelstelling: verbetering van de bedrijfsvoering bij de overheid.

A SAMENVATTING

1. Structuur en cultuur belemmeren een doelmatige bedrijfsvoering

De in vrij brede kring onderkende ondoelmatigheden in het interne functioneren van de Rijksdienst vloeien voort uit een aantal specifieke grondgebreken. Deze hebben niet alleen betrekking op het budgetmechanisme maar hangen ook samen met de huidige organisatie van de overheid. Deze organisatie is gesteld op een sterk centralistisch en dirigistisch beheersmodel. Daaraan zijn belangrijke gebreken verbonden, die in de huidige bureaucratische structuur en cultuur diep zijn verankerd. Een verbetering van de bedrijfsvoering dient naar het oordeel van de werkgroep dan ook primair gezocht te worden in de verbetering van de structuur en de cultuur. Eerst dan heeft de introductie van op bedrijfseconomische inzichten geschoeide methoden en technieken kans van slagen.

2. Zelfbeheer als oplossingsrichting

De werkgroep acht het mogelijk te komen tot structurele verbetering van de bedrijfsvoering door de invoering van een ander bedrijfsvoeringsconcept, waarmee in het bedrijfsleven gunstige ervaringen zijn opgedaan. Centraal bij de voorgestane oplossing staat een vervanging van het huidige beheersmodel door een model waarbij sprake is van interne organisatorische decentralisatie van verantwoordelijkheden en bevoegdheden naar lagere managementniveaus. Het verleggen van verantwoordelijkheid naar lagere niveaus in de organisatie houdt in het verlenen van een zekere mate van autonomie aan de dienstonderdelen. Deze verkrijgen meer vrijheid om zelfstandig - dus zonder directe tussenkomst van buitenaf - intern het produktieproces te sturen en te regelen.

In dit verband spreekt de werkgroep van zelfbeheer als nieuw element in de besturing van de Rijksdienst. Dit wordt bereikt door invoering van contractmanagement: tussen dienstonderdeel en leiding wordt jaarlijks een tweezijdig contract gesloten. Daarin verplichten de partijen zich tot resp. het uitvoeren van de overeengekomen werkzaamheden en het beschikbaar stellen van de daarvoor benodigde middelen. Op deze wijze kan volstaan worden met een meer selectieve sturing. Met zelfbeheer gaat derhalve een delegatie gepaard van de financiële, personele en organisatiefunctie naar het lijnmanagement.

3. Verantwoordelijk budgethouderschap met "scharrel"ruimte en incentive-systemen als nadere uitwerking.

Zelfbeheer gebaseerd op het contractprincipe komt in de praktijk neer op decentralisatie van de directe budgettaire verantwoordelijkheid. Deze decentralisatie wordt vorm gegeven door het instellen van een jaarlijks taakstellend budget voor het betreffende dienstonderdeel qua input én output of activiteitsniveau (werkplan). De primaire verantwoordelijkheid voor het realiseren van de taakstelling wordt in handen gegeven van een zgn. budgethouder.

Nadrukkelijk zij gesteld dat het budget alleen betrekking heeft op de productie van de eigen dienst. Het bevat zodoende geen programmatische uitgaven ten behoeve van derden buiten de overheid.

De taakstelling in het budget kan berusten op normen, ervaringsgegevens, vuistregels e.d., maar 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 krijgt in feite de beschikking over een eigen beslissingsruimte. De werkgroep spreekt van "scharrel"ruimte.

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 hiërarchieke 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.

BELOON DE AMBTENAAR VOOR EFFICIENT HANDELEN

De primaire werkmotivatie gelegen in een zorgvuldige naleving van het contract vormt een "incentive" (prikkel) 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, in zoverre overigens als de kwaliteit van het werkplan dit toelaat.

Budgettering kan bewerkstelligen, dat het succes van het functioneren van een dienstonderdeel niet langer (louter) afhangt van de hoogte van het budget of van de invloed op beleidsinhoudelijk gebied. Ook de wijze van uitvoering van de taakstellende begroting wordt een succesbepalende factor. Zelfbeheer kan aldus een kostenbewust en taakgericht denken en doen bij de ambtenaar stimuleren.

Ter versterking van de prikkelwerking denkt de werkgroep ook aan de invoering van een systeem van budgetwinst en -verlies. Van budgetwinst is globaal sprake indien de overeengekomen produktie is gerealiseerd tegen lagere kosten dan de geraamde. Een deel van de budgetwinst zou binnen bepaalde grenzen door de eigen dienst vrij besteedbaar moeten zijn, bijvoorbeeld voor extra maatregelen op het gebied van secundaire arbeidsvoorwaarden en voor verbetering van de eigen produktie (apparatuur e.d.).

Aan het realiseren van een efficiëntere bedrijfsvoering binnen een dienst kan verder een impuls gegeven worden door een adequaat beoordelings- en beloningsstelsel voor de individuele ambtenaar. In dat verband dienen prikkels gevonden te worden in de arbeidsvoorwaardensfeer en de beloningsstructuur. Verstarringen in de arbeidsvoorwaarden moeten worden weggenomen. Op deze wijze kan tevens de mobiliteit van de ambtenaar worden bevorderd.

4. Voorwaarden voor zelfbeheer

Zelfbeheer heeft verstrekkende gevolgen voor de ambtelijke organisatie. Meer vrijheidsgraden worden gekoppeld aan andere randvoorwaarden. Het vraagt om versoepeling van voorschriften en regels, om herbezinning op het preventieve toezicht en de controle en om een herziening van de "parade der toetsers". Andere eisen dienen te worden gesteld aan management, personeels- en formatiebeleid, informatievoorziening en aan de functionele staven.

ZELFBEHEER VRAAGT OM OPSCHONING VAN DE "PARADE DER TOETSERS"

Van belang is dat zelfbeheer een herstel van het primaat van de politiek kan bevorderen. Bij zelfbeheer is de politiek minder overgeleverd aan bureaucratische mechanismen. Het stelt de politieke leiding beter in staat zich te concentreren op hoofdlijnen, de produktie te toetsen en inzicht te verkrijgen in de kosten. Daartoe is het wel noodzakelijk dat de drie centrale beheersfuncties (financiën, organisatie en personeel) beter geïntegreerd worden in de departementale top. Alsdan kan er ook een betere koppeling van aspecten van beleid en beheer plaatsvinden.

Essentieel voor invoering van zelfbeheer is dat alle betrokkenen belang zien in het systeem. Naar de mening van de werkgroep wordt aan deze voorwaarde voldaan. Zo krijgt de departementale leiding uiteindelijk meer greep op de produktie en kan deze zich meer tot sturing op hoofdpunten beperken. De diensten kunnen uit de klem van de huidige regelgeving komen. Daar staat tegenover dat zelfbeheer overheveling van macht betekent, hetgeen weerstanden oproept. Daarom is het van belang - om druk uit te oefenen - dat de politiek het veranderingsproces op gang brengt.

5. Aard en opzet van het rapport

Gelet op de tijdsdruk waarbinnen moest worden gewerkt heeft de werkgroep 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 beleidsaanbevelingen. Verdere uitwerking, waarbij het bedrijfsvoeringsconcept aan de praktijk wordt getoetst, acht de werkgroep pas zinvol als ook de politiek haar oordeel heeft gegeven. Wel is als eerste stap tot concretisering in een afzonderlijk deel II van de rapportage een ten dele technische uitwerking opgenomen voor een nieuw departementaal budgetteringsstelsel. In dat deel wordt vooral de financieel-technische kant van zelfbeheer belicht.

B BELEIDSAANBEVELINGEN

Verbetering van de bedrijfsvoering impliceert het op gang brengen van een veranderingsproces. De huidige bedrijfsvoering moet geleidelijk worden gericht op een meer bedrijfsmatig beheer. Een deel van de aanbevelingen van de werkgroep is reeds op korte termijn te effectueren; de overige vergen nader onderzoek. De aanbevelingen van de heroverwegingswerkgroep Verbetering van de bedrijfsvoering hebben betrekking op:

1. een bedrijfsmatiger beheersstructuur;
2. het management;
3. incentive-systemen;
4. zgn. "kleine" efficiency;
5. vervolgactiviteiten.

1. BEVORDERING VAN EEN BEDRIJFSMATIGER BEHEERSSTRUCTUUR

1.1 Zelfbeheer

Verbetering van de bedrijfsvoering bij de Rijksdienst komt tot stand door met kracht te streven naar decentralisatie van verantwoordelijkheden en bevoegdheden naar lagere managementniveau's.

1.2 Budgethouders

De directe budgettaire verantwoordelijkheid wordt gedelegeerd naar de dienstonderdelen in de vorm van het aanwijzen van verantwoordelijke budgethouders. Op termijn wordt de invoering gerealiseerd van een departementaal budgetteringssysteem.

1.3 "Scharrel"ruimte en flexibiliteit

Budgethouders krijgen ten aanzien van hun interne beheersbudget de beschikking over een aantal vrijheidsgraden in de bestedingswijze der middelen.

1.4 De "interne driehoek"

Met het oog op de decentralisatie van de financiële, de personele en de organisatiefunctie naar het lijnmanagement wordt de departementale topstructuur versterkt door een meer gelijkwaardige plaats toe te kennen aan de drie centrale beheersfuncties.

1.5 Zelfbeheer en budgetteringssystemen

In verband met de invoering van budgetteringssystemen wordt het takenpakket van de centrale dienstonderdelen financiën, organisatie en personeel aangepast.

1.6 Het formatiebeleid

Het formatiebeleid wordt gedecentraliseerd. De lijnchef verkrijgt grotere bevoegdheden terzake, gekoppeld aan een doorzichtige meldingsplicht.

2. VERBETERING VAN HET MANAGEMENT

2.1 Management development

De opleiding en begeleiding van lijnchefs wordt verbeterd en in verband met de gedecentraliseerde verantwoordelijkheden en bevoegdheden gericht op een minder specialistisch en meer generalistisch beheer. De nadruk wordt gelegd op het omvormen van de overwegend rolgeoriënteerdheid van de ambtenaar naar taak- en outputgeoriënteerdheid en afnemersgerichtheid.

2.2 Management-informatiesysteem

Per departement wordt een consistent management-informatiesysteem opgezet waardoor per niveau de juiste informatie aanwezig en toegankelijk is.

2.3 Projectmanagement

Bij intra- en interdepartementale (beleids-) vraagstukken wordt zoveel mogelijk gewerkt met horizontale samenwerkingsvormen, met team- en projectmanagement. Ieders inbreng wordt ondergeschikt gesteld aan gemeenschappelijk gewenste resultaten. In dat verband wordt de vertegenwoordigers een directe (resultaat-) verantwoordelijkheid verleend.

2.4 Bilateraal overleg

Minder werkzaamheden worden opgedragen aan grote interdepartementale commissies. Waar mogelijk worden ambtenaren in hun functie verantwoordelijk gesteld voor bilateraal overleg met alle betrokkenen.

3. AANPASSING VAN HET PERSONEELSBELEID AAN ZELFBEHEER

3.1 Beoordelingssystemen

De beoordelingssystemen en beloningsstructuren worden met het oog op effectief zelfbeheer aangepast. Meer direct werkende positieve en negatieve sancties op het functioneren worden ingevoerd.

Ook wordt op grotere schaal gebruik gemaakt van de mogelijkheden die de huidige ambtenarenreglementen reeds bieden. Het houden van inhoudelijke functioneringsgesprekken wordt verplicht gesteld.

3.2 Arbeidsvoorwaarden en rechtspositie

Invoering van het voorgestane bedrijfsvoeringsconcept noodzaakt tot een herziening van de arbeidsvoorwaarden en de rechtspositie van rijksambtenaren.

4. BEVORDERING VAN "KLEINE" EFFICIENCY

Een efficiënter functioneren kan op elk moment ook met minder structurele maatregelen worden bevorderd. In het bijzonder dient ook gestreefd te worden naar het opheffen van "kleine" ondoelmatigheden.

Los van het voorgestane bedrijfsvoeringsconcept beveelt de werkgroep daarom aan:

4.1 Verslaggeving

Waar mogelijk wordt de omvangrijke verslaglegging van bijeenkomsten en vergaderingen vervangen door besluitenlijsten met relevante aanvullingen.

4.2 Omvang rapportages

Een verregaande inkorting in omvang en aantal van nota's, rapporten, jaarverslagen e.d. wordt nagestreefd.

4.3 Behandelingsprocedures

De behandelingsprocedure van inkomende en uitgaande stukken wordt sterk bekort.

4.4 Vergadertijd

De lengte van vergaderingen wordt ingekort. Er wordt op grotere schaal gewerkt met bilaterale informatie-uitwisseling.

4.5 De ideëenbus

De ideëenbus moet meer worden gericht op het interne beheer. Daarvoor is nodig dat er ideëenbussen binnen de dienstonderdelen worden ingesteld.

4.6 Financiële verslaggeving

De financiële verslaggeving naar het parlement moet zowel qua leesbare vormgeving als qua actualiteit aanzienlijk worden verbeterd.

5. NOODZAKELIJKE VERVOLGACTIVITEITEN

Veel pogingen tot meer of minder ingrijpende reorganisatie van de Rijksdienst zijn tot nu toe verzand. Dat is een symptoom voor de geringe bestuurbaarheid van het gigantische netwerk van de overheidsorganisatie. Het geeft ook een indicatie voor de moeilijkheidsgraad van het beoogde veranderingsproces. Een stapsgewijze aanpak is nodig. Daarbij moet gezorgd worden voor een goede afstemming met danwel inpassing in activiteiten, die in andere kaders ten aanzien van het bedrijfsvoeringsvraagstuk worden ondernomen of voorbereid. Dit geldt vooral voor de verwante activiteiten in het kader van het Projekt Reorganisatie Rijksdienst (waarvan de kabinetsplannen zijn opgenomen in het Werkplan Reorganisatie Rijksdienst).

De vervolgactiviteiten kunnen van tweeërlei aard zijn:

5.1 Verdere studie

In de eerste plaats dient op enkele inhoudelijke onderwerpen van het bedrijfsvoeringsvraagstuk verdere studie te worden verricht. Deze betreffen:

- a. het ontwikkelen van een typologie van dienstonderdelen naar de aard van het produktieproces, teneinde beter zicht te krijgen op de operationaliseerbaarheid van zelfbeheer en in het bijzonder op de gegevens waarop het budget voor een dienstonderdeel dient te worden gebaseerd;
- b. de vormgeving van incentive-systemen;
- c. het personeelsbeleid, het formatiebeleid en de wijze van versterking van de departementale topstructuur.

5.2 Proeftuinen

In de tweede plaats dient te worden gewerkt met "proeftuinen", waarin stapsgewijs uitwerking wordt gegeven aan het bedrijfsvoeringsconcept, de waarde ervan in de praktijk wordt getoetst, en ervaring kan worden opgedaan met de problemen bij de invoering ¹⁾. Het onderzoek bij de proefprojecten is gericht op zowel de financieel-technische aspecten van budgettering als de organisatorische en managementkant van zelfbeheer.

¹⁾ In het kader van de voorbereiding van proeftuinen is door de werkgroep reeds een voorstudie gedaan naar met name de financieel-technische aspecten voor zelfbeheer bij twee direkties van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Deze voorstudie is voor geïnteresseerden bij dit Ministerie verkrijgbaar. (Directie Voorlichting en Externe Betrekkingen).

Op grond van de ervaringen opgedaan met de proeftuinen en na afronding van bovengeschetste studie kan worden overgegaan tot de voor introductie van zelfbeheer noodzakelijke wijziging van de bestaande structuren en het daartoe doen van aanbevelingen tot aanpassing van wet- en regelgeving.

HOOFDSTUK 1. INLEIDING

1.1. Taakopdracht

De door de Ministerraad aan de werkgroep gegeven taakopdracht luidt als volgt:

het doen van onderzoek naar de mogelijkheden te komen tot betere systemen binnen de overheidsorganisatie van kostenbeheersing, management en beheer.

De werkgroep heeft deze taakopdracht ruim geïnterpreteerd om recht te doen aan de aanwezige samenhang tussen de verschillende elementen van de bedrijfsvoering. Het onderzoek heeft zich dan ook niet alleen gericht op de vaktechnische aspecten van bedrijfsmatig(-er) beheer, maar evenzeer op elementen van de organisatiestructuur en de cultuur.

Hoewel de problematiek van de bedrijfsvoering gemeenschappelijke trekken vertoont bij alle instellingen in de publieke sector heeft de werkgroep zich in haar werkzaamheden beperkt tot de centrale overheid (de rijksdienst). De conclusies en beleidsaanbevelingen hebben derhalve in eerste aanleg alleen betrekking op de departementen en de daaronder ressorterende instellingen en diensten.

Uit de taakomschrijving blijkt dat het niet in de eerste plaats gaat om het vinden van concrete bezuinigingsvarianten. De gedachte is dat een andere wijze van bedrijfsvoering op de langere termijn besparingen oplevert. Deze kunnen in principe aanzienlijk zijn. In de bedrijfstak centrale overheid zijn in 1983 ca. 170.000 personen werkzaam (bron: Miljoenennota 1984, blz. 210). De productiekosten zijn niet bekend, de overheidsadministratie is daarop niet ingericht. De produktiekosten (personele en materiële kosten) zijn globaal te schatten op 12,5 mrd. Een "verbetering" van de bedrijfsvoering van 1% kan dan een besparing opleveren in de orde van 125 mln.

1.2. Definitie van bedrijfsvoering, efficiency en effectiviteit

Het begrip bedrijfsvoering wordt vaak gelijk gesteld met het functioneren van een organisatie in z'n algemeenheid. Het functioneren heeft dan betrekking op zowel de beleidsfunctie (extern) als de beheersfunctie (intern). De werkgroep

heeft bedrijfsvoering enger gedefiniëerd: bedrijfsvoering is het sturen en beheersen (reguleren) van het productieproces van een organisatie. Bedrijfsvoering is dus het interne beheer.

Met betrekking tot het functioneren van een organisatie is het gebruikelijk de begrippen effectiviteit (produktie gericht op het realiseren van een gesteld doel) en efficiency (produktie met minimale middelen) te hanteren. De werkgroep heeft zich primair gericht op de efficiency.

<p>EFFECTIEF IS HET DOODSLAAN VAN EEN Vlieg MET EEN MOKER EFFICIËNT HET GEBRUIK VAN EEN VLIEGENMEPPER</p>

Gegeven de begripsomschrijving kan de aan het onderzoek ten grondslag liggende probleemstelling als volgt worden geformuleerd:

hoe kunnen de verschillende productieprocessen in de overheidsorganisatie zo worden gestuurd en gereguleerd, dat met de te gebruiken middelen de gegeven output zo efficiënt mogelijk wordt gerealiseerd.

Deze probleemstelling houdt - het zij voor alle duidelijkheid gesteld - een beperking in. De vraag of de output of beleidsactiviteiten bijdragen tot het beoogde doel vormt geen onderdeel van het onderzoek.

1.3. Bedrijfsvoering in relatie tot de Vonhoff-problematiek

Het heroverwegingsonderwerp vertoont verwantschap met de Vonhoff-problematiek. Vanuit de vraagstelling, hoe het sturend vermogen van de rijksdienst kan worden vergroot, zijn door de Commissie Vonhoff aanbevelingen gedaan die thans in het kader van het Project Reorganisatie Rijksdienst nader worden uitgewerkt.

In het onderhavige onderzoek vormt het beheersaspect de voornaamste invalshoek. De Commissie Vonhoff richtte zich op de wereld van het integraal bestuur en daarmee op het proces van beleidsvoorbereiding en beleidsbepaling.

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. De door de werkgroep ontwikkelde voorstellen kunnen derhalve van invloed zijn op die activiteiten van het Project Reorganisatie Rijksdienst, die betrekking hebben op de verbetering van het productieproces.

HOOFDSTUK 2. WAT IS ER MIS?

2.1. Wat er mis is

De werkgroep heeft een inventarisatie verricht naar de tekortkomingen in de bedrijfsvoering, mede ook om een indicatie te verkrijgen voor de oplossingsrichting. Sterk gecomprimeerd leidde dit tot de volgende meest opvallende gebreken:

- Den Haag kenmerkt zich door regelzucht. Men denkt de produktie van de departementale diensten vooral te kunnen sturen door regels;
- rechtmatigheid gaat voor doelmatigheid. Verstarring, formalisme, inflexibiliteit, traditionalisme en risicomijdend gedrag vieren hoogtij. Er zijn geen prikkels die efficiënt handelen bevorderen;
- er bestaat geen juist kosteninzicht. De begrotingsopbouw richt zich op de kostensoorten en niet op de kostenplaatsen;
- veel (interne) dienstverleningen lijken gratis; "kleine" inefficiënties treden op: overdadig gebruik van koerierdiensten, vergadercultus, verslaglegging, "knabbelen" aan werktijden e.d;

"DE MAN ZIT ER TOCH, EN KOST DUS NIETS"

- de overheid is niet outputgericht maar inputgericht;
- de politieke en ambtelijke leiding van het departement is vrijwel volledig toegespitst op de beleidsvoorbereiding en beleidsbepaling. De beleidsuitvoering wordt verwaarloosd, de efficiencyvraag zelden gesteld. De feitelijke kosten, het prijskaartje per activiteit en/of prestatie, zijn dan ook nauwelijks bekend.

2.2. Waar liggen de oorzaken?

2.2.1. Inleiding

Reeds lang is bekend dat de marktsector op een aantal punten faalt. Aan dat falen zijn onder meer motieven ontleend voor overheidsingrijpen. Nu zou het naïef zijn aan te nemen dat de marktsector wel gebreken heeft en de overheidssector niet. Steeds duidelijker dringt dan ook het besef door, dat aan het functioneren van de overheidssector ook onvolkomenheden en nadelen kleven. Het is daarom niet verwonderlijk dat in de afgelopen jaren op dit punt tal van theorieën en modellen zijn ontwikkeld, standpunten verkondigd en oordelen weergegeven. De conclusies variëren, mede afhankelijk van de mate waarin het gehanteerde analysekader ontleend wordt aan de leer der openbare financiën, de bedrijfseconomie, de bestuurskunde of andere vakgebieden. De werkgroep heeft gemeend dat het niet op haar weg lag te komen tot eenduidige stellingnames en uitspraken op dit terrein. De analyse van de oorzaken van de gebreken is bewust beperkt gehouden tot een niveau waarop het ontwikkelen van oplossingsrichtingen voor een betere bedrijfsvoering mogelijk bleek.

ALS JE DE SCHAT GEVONDEN HEBT HEEFT DIEPER GRAVEN GEEN ZIN

Twee benaderingen hebben bij de analyse centraal gestaan. De eerste is die van het produceren via het budgetmechanisme. De tweede betreft het functioneren van het overheidsapparaat als bureaucratie. Vanuit deze gezichtspunten is bezien welke gevolgen er optreden voor de efficiency van de bedrijfsvoering.

Bij het beoordelen van de overheid wordt deze vaak in zijn totaliteit bezien. Voor het analyseren van gebreken en het doorvoeren van verbeteringen zal voor wat betreft de bedrijfsvoering dit niveau veelal te weinig praktisch zijn. Verbeteringen zullen immers in het algemeen bij de dienstonderdelen moeten aangrijpen. Nu zijn er binnen de rijksoverheid vele soorten

van dienstonderdelen, elk met hun eigen specifieke kenmerken. Niettemin zal elk dienstonderdeel te maken hebben met dezelfde bedrijfsvoeringsaspecten. De belangrijkste daarvan zijn:

- management: stuur- en regelactiviteiten inzake planning, budgettering en beheersing;
- organisatie: structuur (formele verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden) en cultuur (patroon van waarden, doeleinden, normen, verwachtingen e.d. die voor het functioneren van de organisatie van belang zijn);
- productie: input, throughput, output.

De werkgroep heeft bij de analyse van de oorzaken en bij het zoeken naar oplossingen de genoemde aspecten op het "niveau" van een dienstonderdeel als referentiekader genomen.

2.2.2. Inefficiency en het budgetmechanisme

De beslissing wat, voor wie, hoeveel en hoe te produceren, kan tot stand komen via het marktmechanisme of het budgetmechanisme. Beide mechanismen verschillen op een aantal punten essentieel van elkaar. Het belangrijkste kenmerk van het budgetmechanisme in vergelijking met het marktmechanisme is het ontbreken van de band tussen het beslissen over, het genieten van en het betalen voor de geproduceerde goederen en diensten. Daaruit vloeien bezien vanuit bedrijfseconomische optiek een aantal bezwaren voort:

- a. Het ontbreken van winst als redelijk betrouwbare succesindicator bemoeilijkt de **kostenbewaking** en het inspelen op voorkeuren.
- b. Vanwege het ontbreken van de winstprikkel en omdat de overheid doorgaans niet te maken heeft met concurrerende producenten is de prikkel om tot **kostenbeheersing** te komen gering. Incentives en sancties tegen oneconomisch gedrag ontbreken.
- c. Als gevolg van de afwezigheid van concurrentie en de "tucht" van de markt ontbreekt de prikkel tot **kostenminimalisatie** .

Een extra probleem wat hierbij meespeelt is, dat de aard van veel overheidsprodukten (prestaties) zodanig is dat deze produkten moeilijk te definiëren of te meten zijn.

Genoemde bezwaren van het budgetmechanisme werken sterk door op de bedrijfsvoering van de doorsnee overheidsdienst. Dit is als volgt te schetsen.

De bedrijfseconomische (kosten-)kant van de produktie is zwak ontwikkeld. Bij het marktmechanisme is sprake van een directe afstemming tussen producent en consument. Bij het budgetmechanisme is dat niet in directe zin het geval. De benodigde output is zowel in kwantitatieve als in kwalitatieve zin minder goed te bepalen. Tegelijkertijd is er voor een nauwkeurige bepaling van de output bij de overheidsorganisaties minder dwang. Dit is vooral het geval bij vormen van output (prestaties) die moeilijker zijn te meten. Naarmate de benodigde output kwantitatief en kwalitatief vager is bepaald, wordt het moeilijker daaruit bijvoorbeeld standaarden en werkbelasting af te leiden en de produktiviteit aan te geven. Er is onvoldoende inzicht welke deelprocessen achtereenvolgens moeten worden doorlopen en hoe de onderlinge afhankelijkheid kan worden gemeten en gewaardeerd.

<p>OVERHEIDSBOEKHOUDEN DIENT MEER TE ZIJN DAN EEN VERANTWOORDING VAN UITGAVEN EN ONTVANGSTEN</p>

Alhoewel de inputzijde beter is ontwikkeld dan de outputzijde, ontbreekt ook hier nog veel inzicht. De vertaling van de input in geld is gebrekkig. Niet of beperkt bekend zijn ondermeer:

- kosten van programma's en activiteiten o.a. doordat de financiering versnipperd is en de begrotingsartikelen zijn ingedeeld naar dienstonderdelen, niet naar programma's;
- toe te rekenen kosten, zoals kostenplaatsen en kostendragers, evenmin als variabele en vaste kosten.

Er zijn derhalve geen kostprijzen bekend. De departementale administraties zijn daar met de huidige (kas-) boekhouding ook niet op ingesteld. Kostenrekening is daardoor niet goed mogelijk.

Het management wordt op een aantal punten bemoeilijkt. Het beperkte inzicht in de kosten, het produktieproces en de output vormt voor de leiding van een dienstonderdeel een zware handicap om regelend en sturend op te treden ten aanzien van planning, budgettering en beheersing. Taakstellingen, efficiencytoetsingen (zoals bedrijfsvergelijkingen), financiële verantwoording en eventueel daaraan gekoppelde sancties zijn niet of in onvoldoende mate mogelijk. Daar komt nog bij, dat het management vaak wordt geconfronteerd met excessief gebruik van middelen. Immers, doordat de kosten onvoldoende bekend zijn, worden de binnen de overheidsorganisatie geleverde diensten en goederen veelal als "gratis" ervaren.

Het ontbreken van een band tussen beslissen, betalen en genieten leidt volgens de theorie tot een opwaartse druk op het uitgavenniveau van de collectieve sector als gevolg van excessieve vraag naar goederen en diensten van de overheid zowel van de kant van de burgers als van de zijde van politici en/of de bureaucratie. Dit effect kan sterker optreden naarmate het bovengeschetste beeld van zwak ontwikkeld kosteninzicht, kostenbewaking en kostenbeheersing sterker is. Het geeft in zo'n geval ruimte aan specialisten om eigen "koninkrijkjes" te ontwikkelen. In de "zorg"sector wordt in dit verband gesproken over te ver doorgeschoten professionalisme, waarbij het eigen aanbod vraag oproept.

2.2.3. Bureaucratie: bureaucratiekosten en regelgeving

Behalve de specifieke aspecten van de budgetconforme produktiewijze is er nog een belangrijke categorie factoren die aanleiding (kunnen) geven tot verspilling c.q. vermijdbare kosten. Deze hebben betrekking op de organisatiestructuren van de rijksdienst: het gaat hier om de efficiency van de bureaucratie als strak hiërarchische organisatievorm. Deze kosten kunnen bureaucratiekosten worden genoemd. Overigens doen deze zich ook voor bij een groot, hiërarchisch gestructureerd particulier bedrijf.

Bureaucratiekosten ontstaan als gevolg van een natuurlijke tekortkoming van de bureaucratie: het teveel ruimte laten voor het nastreven van privédoel-einden als versterking van eigen inkomen, domein, gezag, prestige of status. In het gigantische netwerk van de overheid doet dit verschijnsel zich

sterk voor. In de rapporten en achtergrondstudies van de Commissie Vonhoff zijn in dit verband een reeks van interne effecten als knelpunten opgesomd. In het interdepartementale krachtenveld ervaart men:

- het recht van de sterkste;
- het hanteren van trucs;
- onderlinge rivaliteit;
- stammenoorlog (zie Vonhoff).

De departementen houden zich primair bezig met domeinbewaking. Deelbelangen overheersen zoals blijkt uit de vele betrekkelijke kleine en gesloten beleidscircuits. Dit gaat gepaard met een onevenredige blokkeringsmacht ten opzichte van onwelgevallige veranderingen.

De bureaucratie is vooral een kwestie 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 zgn. 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 etc.;
- een centrum 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.

Het centralistische beheersmodel is samen te vatten als "regelzucht".

OVERHEIDSHIERARCHIE: MACHT VIA MEDEPARAAF
--

Factoren als schaalvergroting, groeiende diversiteit in de organisatie, toegenomen dynamiek en verwevenheid belemmeren de effectiviteit van dit be-

heersmodel. De verwerking van het toenemende aantal wijzigingen loopt spaak, consequenties worden onvoldoende geïntegreerd etc.. Ook sociaal-psychologische factoren (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 geschetste 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.

Cenoemde elementen van de ambtelijke cultuur zijn natuurlijk de exponent van het gedrag van de individuele ambtenaar die zich conformeert aan de organisatie waarbinnen hij werkt. Bureaucratisch gedrag manifesteert zich in de neiging budgetten te maximaliseren danwel een zo groot mogelijk verschil tussen gegeven budget en minimaal noodzakelijke kosten als ruimte voor "eigen beleid" te creëren. De ambtenaar laat zich in zijn keuze tussen allerlei doeleinden en belangen van het dienstonderdeel mede leiden door het eigen belang. Dit belang is ondermeer gelegen in het verwerven in de informele circuits van zgn. vertrouwensrechten die hem binnen de organisatie zekerheid geven op non-interventie, handhaving van bereikte posities e.d.. Vanuit die motivatie kan op volstrekt rationele gronden gekozen worden voor efficiënt danwel inefficiënt handelen.

2.3. **Waarom een kameel geen paard is**

Uit de opsomming in de voorgaande paragrafen van knelpunten in de bedrijfsvoering van de overheid komt een vrij somber beeld van het gedrag van de

ambtenaar naar voren. De ambtenaar is weinig kostenbewust, risicomijdend, budgetmaximaliserend, hiërarchisch georiënteerd en conflicten naar boven doorschuivend. Het heeft echter weinig zin om ambtenaren daarvan een verwijt te maken, zomin als het zin heeft een kameel te verwijten dat hij geen paard is. Immers, een kameel is uitstekend toegerust om te overleven en voort te sjokken in een woestijn waar een paard het al gauw zou afleggen. Met het ambtelijk gedrag is het ongeveer hetzelfde: teneinde te overleven in een omgeving die nu eenmaal gegeven is en die - zeker door de individuele ambtenaar - niet te beïnvloeden is, is dat gedrag uiterst functioneel. In het voorgaande is reeds gewezen op de logica van bureaucratisch gedrag.

De omgeving waarin een ambtelijk manager - om deze figuur hier als doelgroep te nemen - moet opereren wordt gedefinieerd in termen van:

- een werkterrein, dat anderen betwisten;
- een hoeveelheid mankracht en financiële middelen, die niet onbeperkt zijn en thans vrijwel zeker aan autonome vermindering lijden;
- een beleid met doelstellingen, meest minder goed omschreven en soms aan onvoorzienbare politieke invloeden onderhevig;
- een beperkt zicht op de effecten van het beleid;
- veel aandacht voor beleid, weinig voor uitvoering.

Onder deze specifieke omstandigheden komen de motivatie en het verantwoordelijkheidsbesef op een even specifieke manier tot uiting. De ambtelijk manager zou in zijn bedrijfsvoering moeten kijken naar kosten, output, doelen en effecten, en naar de relatie tussen deze grootheden.

Idealiter zou zoveel mogelijk moeten worden gelet op de effecten in relatie tot de doelen. In de praktijk zou toch in elk geval de relatie tussen kosten en output systematisch dienen te worden bekeken. Dit laatste is echter zeker geen gemeengoed en het nalaten ervan wordt niet algemeen als afkeurenswaardig gezien.

Het feit dat de output zowel voor de eindprodukten als voor halfprodukten vaak niet identificeerbaar is en bovendien doorgaans geen kostprijs kent, leidt ertoe dat het afdelingshoofd en zijn medewerkers weinig betrokkenheid kunnen voelen met het te realiseren produkt.

De langdurige bureaucratische traditie bij de overheid die als aangegeven uitmond in lange verticale lijnen, formalisme, teveel overhead en nadruk

op procedures heeft tot gevolg, dat het afdelingshoofd beperkt wordt in het ontplooiën van eigen initiatief en het aan de dag leggen van vindingrijkheid. Hem ontbreken voor een goed management essentiële vrijheidsgraden (formatie- en personeelsbeleid e.d.).

Hier is sprake van een merkwaardig verschil met de marktsector. In de marktsector is grensverleggend gedrag een voorwaarde voor overleving. In 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 afdelingen.

NOGAL WIEDES DAT AMBTELIJKE MOLENS LANGZAAM MALEN

De ambtelijke manager fungeert kortom in een omgeving - en is derhalve daardoor in zijn gedrag bepaald - waar de prikkel tot effectief en efficiënt werken zwak is, dan wel niet of slechts moeilijk te verwezenlijken. In een klimaat van onduidelijkheid omtrent zowel doeleinden als middelen, kunnen ook de meest toegewijde mensen niet uit de voeten. Pogingen tot verandering van instelling en gedrag van de ambtenaar hebben dan ook slechts zin onder de conditie dat de omgeving verandert en omgekeerd.

2.4. Conclusies

Het voorgaande leidt tot enkele hoofdconclusies:

- de overheidsbureaucratie werkt zodanig door in het gedrag van de ambtenaar, dat deze andere belangen en doeleinden zwaarder laat wegen dan efficiënt, kostenbewust en taakgericht handelen. Dit leidt tot vermijdbare produktiekosten;

- de structuur van de overheidsbureaucratie kenmerkt zich door te sterke en te centralistische regelgeving. De productie lijdt daardoor aan ineffectiviteit en inefficiency. Het schaars voorkomen van eigen verantwoordelijkheid werkt demotiverend;

- het budgetconform produceren brengt met zich mee, dat er in vergelijking tot de marktsector minder dwang is tot inzicht in de kosten, in het productieproces en in de output. Daar dit inzicht momenteel betrekkelijk slecht is, kan de ambtenaar ook niet kostenbewust functioneren.

HOOFDSTUK 3. BETER STUREN, BETER BEHEERSEN

3.1. Ambtelijke structuur en cultuur als aangrijpingspunten voor oplossingen

Uit de kritische analyse in hoofdstuk 2 komt dwingend naar voren dat bezinning op de structuur en cultuur van de het ambtelijk apparaat dringend gewenst is. Alleen dan kunnen de vraagstukken van bestuurbaarheid en beheersbaarheid, en daarmee een verbetering van de efficiëncy, opgelost worden. Traditionele marginale benaderingen zoals verbetering van procedures, beroep op begrip binnen en buiten de organisatie voor de complexiteit ervan, het wegruimen van de oppervlakkige knelpunten en vooral het vrijblijvend ter discussie stellen van de noodzaak van veranderingen acht de werkgroep niet meer adequaat. Ingrijpende maatregelen zijn nodig.

Bij het zoeken naar oplossingen heeft de werkgroep zich dan ook in eerste instantie niet zozeer geconcentreerd op de toepassing van bedrijfseconomische methoden en technieken. Een betere bedrijfsvoering resulteert alleen als het apparaat bereid of in staat is aan de uitvoering van dergelijke technieken mee te werken. Ervaringen in het verleden wijzen erop, dat zonder de aanwezigheid van een wil en van een belang voor de ambtenaar invoering van nieuwe technieken bij voorbaat kansloos is. Hierbij kan onder meer gewezen worden op de gebrekkige toepassing van de prestatiebegroting.

Voorstellen tot verbetering van de bedrijfsvoering moeten enerzijds aansluiten op de drijfveren van de ambtenaar, dat wil zeggen dienen sterke "incentives" te bevatten. Anderzijds moet de structuur worden aangepast. Door veranderingen in de huidige verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden kan een wijziging van de werkvoorwaarden voor de ambtenaar worden bewerkstelligd.

Tenslotte zij benadrukt dat het bij het bedrijfsvoeringsvraagstuk gaat om het op gang brengen van een veranderingsproces. De hierna aangegeven oplossingen kunnen niet van vandaag op morgen worden gerealiseerd. Daarom is tevens bekeken welke middelen nu al concreet voorhanden zijn om op korte termijn een aanzet tot verbetering in de bedrijfsvoering te bewerkstelligen.

3.2. Een ander sturingsconcept: zelfbeheer

De werkgroep acht het mogelijk te komen tot bedrijfsvoeringsconcepten bij de overheid, die qua werking vergelijkbaar zijn met die in het bedrijfsleven. Centraal staat hierbij vervanging van het huidige disfunctionerende centralistische beheersmodel door een model, waarin verantwoordelijkheden en bevoegdheden met betrekking tot de interne beheersfuncties financiën, personeel en organisatie naar lagere managementsniveaus worden gedelegeerd. De dienstonderdelen krijgen een zekere mate van autonomie om intern het produktieproces te sturen en te regelen. De werkgroep spreekt van "zelfbeheer".

Onder zelfbeheer wordt verstaan het uitoefenen van de bevoegdheid binnen de dienst de produktie te regelen en te sturen zonder directe tussenkomst van buitenaf.

De toegenomen opleidingsniveaus en de resultaten op het gebied van de informatieverwerking dragen bij tot de mogelijkheden van delegatie en decentralisatie. 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.

Delegatie en decentralisatie zijn de belangrijkste elementen van het beoogde sturingsmodel. Dit betekent terugdringing van de regelgeving en in plaats daarvan een versterking van de beheersverantwoordelijkheid van het lijnmanagement.

Aan zelfbeheer wordt vorm gegeven door contractmanagement: tussen het dienstonderdeel en de leiding van het departement wordt jaarlijks een contract afgesloten. Daarin verplichten de partijen zich tot respectievelijk het uitvoeren van de werkzaamheden en het beschikbaar stellen van de daarvoor benodigde middelen.

Een logisch uitvloeisel van deze benadering is om de dienstonderdelen met een budget te laten werken, waarin het contract besloten ligt. Zelfbeheer komt daarom in de praktijk vooral neer op delegatie van de directe budgettaire verantwoordelijkheid. Het budget is een financiële vertaling van de bevoegdheid de interne gang van zaken te sturen en te regelen.

Een dergelijk budget is alleen bestemd voor de produktie van de dienst zelf en bevat derhalve geen programmatische uitgaven.

Een budget is een uitstekend middel om sancties aan te koppelen.

Wanneer het budget als toetsingskader wordt gehanteerd waaraan het functioneren van de dienst wordt afgemeten, kan van het budget een sterke prikkel tot efficiency uitgaan.

Als aanvulling op deze prikkel wil de werkgroep zover gaan om, in principe, waar dit technisch mogelijk is een systeem van budgetwinst in te voeren. Van budgetwinst is - afgezien van eventuele schaalearde effecten binnen de taakstellingen - sprake, wanneer de overeengekomen produktie is gerealiseerd tegen lagere kosten dan de geraamde. Een deel van de budgetwinst zou in de gedachte van de werkgroep binnen bepaalde grenzen door de dienstonderdeel vrij besteedbaar moeten zijn.

VOER BUDGETWINST IN ALS PRIKKEL VOOR EFFICIENCY
--

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 dé-regulering, die het gevolg kan zijn van de delegaties.

Het economisch voordeel omvat een beheerstechnisch en een bedrijfseconomisch aspect. Het beheerstechnisch 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 bedrijfseconomisch aspect betreft de kosteneffectiviteit van de verrichtingen. Door afwijkingen via het budget te constateren kunnen verspillingen worden gesignaleerd, terwijl de normstelling als zodanig het kostenbesef vergroot.

Zelfbeheer maakt het mogelijk ondoelmatigheden, die in het voorgaande als gebreken van het budgetmechanisme dan wel als bureaucratiekosten zijn aangemerkt, terug te dringen. De eenzijdige strijd om de inputs wordt beslecht

door het werken met een tweezijdig contract. De aandacht wordt verlegd van de input naar de output en naar de input/outputrelaties.

Geringere lengte van communicatie- en commandoketens leidt tot een snellere besluitvoering. Grotere flexibiliteit van de organisatie als geheel en van de onderdelen maakt snellere aanpassing aan de actuele situatie mogelijk. Zelfbeheer van een dienstonderdeel bevordert de vereenzelviging met de doelstellingen en taken en leidt tot een groter werkmotivatie. Het resultaat daarvan is efficiënter en kostenbewuster handelen met als gevolg verhoging van de produktiviteit. Sterkere outputbetrokkenheid kan de basis vormen voor een betere cliëntgerichtheid.

3.3. Zelfbeheer en budget

3.3.1. Inrichting en vormgeving van het budgetsysteem; "scharrel"ruimte en flexibiliteit

Deel II van het rapport bevat een uitgebreide, deels technische uitwerking van een departementaal budgetteringssysteem zoals de werkgroep dat ziet. Hieronder volgen de belangrijkste aspecten van dit systeem.

1. Belangrijk bij het budgethouderschap is, dat de verantwoordelijke budgethouder de beschikking krijgt over een vrije beslissingsruimte, de zgn. "scharrel"ruimte. De taakstelling van het budget kan berusten op normen, vuistregels, ervaringsgegevens e.d., maar aan de leiding van de dienstonderdeel c.q. de budgethouder wordt overgelaten hoe deze de beschikbaar gestelde middelen in de praktijk verdeelt. Essentieel is dan dat het dienstonderdeel zo flexibel mogelijk is, flexibel qua personeelsbestand en qua taak- en werkverdeling. De budgethouder moet de mogelijkheid hebben te kunnen schuiven in het personeelsbestand en tussen personele en materiële uitgaven. Dit impliceert decentralisatie van het formatiestelsel en afschaffen van de medeparaaf op diverse uitgaven waarvoor begrotingsruimte is. Het vergt een herbezinning op het preventieve en op het repressieve (controle-)toezicht, derhalve op de huidige "parade der toetsers" (zoals daar zijn: Afdeling FEZ, Accountantsdienst, Inspectie der Rijksfinanciën, Centrale Accountantsdienst, Algemene Rekenkamer etc.).

2. Het taakstellende karakter van het budget komt onder meer naar voren doordat het budget tussen de leiding van het departement en de budgethouder is te beschouwen als een vorm van contractmanagement.

Het is dienovereenkomstig geen verzameling van geldbedragen, maar een produktie- en middelenplan, waarin de te verrichten werkzaamheden zijn vastgelegd.

HET BUDGET IS EEN WERKPLAN

3. Kernelement bij de zelfbeheergedachte en bij het delegeren van de directe budgettaire verantwoordelijkheid aan de budgethouder is, dat deze niet alleen verantwoordelijk is voor de uitgaven, maar óók voor het resultaat dat met die uitgaven wordt bereikt. Resultaatverantwoordelijkheid zal de outputbetrokkenheid en de outputgerichtheid, die thans veelal ontbreekt, doen toenemen. Een sterkere oriëntatie op de output van de eenheid kan betekenen, dat niet alleen de opdrachtgever (veelal bewindslieden en de Tweede Kamer) meer invloed krijgt op factoren als produkt- of dienstkenmerken, kwaliteit, snelheid en distributie (bereikbaarheid, toegankelijkheid), maar ook de afnemer (bijvoorbeeld de individuele burger).

Dit laatste aspect is te zien als een onderdeel van cliëntgerichtheid, waarop in dit rapport overigens niet ingegaan wordt. Bij de rijksoverheid heeft cliëntgerichtheid vaak nog onvoldoende aandacht, hetgeen nadelig kan zijn voor de efficiency van de produktie. Een grotere gerichtheid op de afnemer kan een grotere gerichtheid op de eigen produktie in de hand werken.

4. De sturing van de produktie die thans veelal van buitenaf plaatsvindt, zal primair binnen het eigen dienstonderdeel moeten gaan geschieden. Dit betekent dat de diensten specialismen moeten integreren. Het betekent ook dat de 'klassieke' scheiding tussen beleid enerzijds en beheer en uitvoering anderzijds heroverwogen dient te worden.

De rol van de centrale directies Financiële-Economische Zaken (FEZ), Organisatie (O) en Personeel (P) wordt een andere. Tevens zullen andere eisen aan de controle moeten worden gesteld.

FEZ bijvoorbeeld dient bij het opstellen van het budget een meer adviseerende en service-verlenende functie te vervullen. Tevens adviseert FEZ de leiding van het departement over de opstelling en uitvoering van de budgetten. FEZ bemoeit zich slechts met de uitvoering van een budget, indien zich bij een dienstonderdeel structurele budgetoverschrijdingen voordoen.

5. Er is momenteel bij de rijksoverheid in veel produktieprocessen onvoldoende inzicht. Wil een budgetsysteem effectief zijn qua sturing en beheersing zijn, dan is het nodig om de produktieprocessen op de departementen beter te leren onderkennen.

Het laatste decennium zijn daartoe door middel van de prestatiebegroting aanzetten gegeven. De prestaties of indicatoren weerspiegelen echter onvoldoende een produktieproces. De prestatiebegroting dient daarvoor (doelbewuster) geïntegreerd te worden in de zogenaamde kostenplaatsenmethode die in het bedrijfsleven op ruime schaal operationeel is geworden. Aan de hand van deze methode is het mogelijk om voor dienstonderdelen budgetten op te stellen door vanuit de activiteiten de relatie met de input enerzijds en de output anderzijds expliciet te maken.

DE PRESTATIEBEGROTING MAG NIET VERLOREN GAAN

6. Er zijn vele budgetvormen denkbaar. Een budget in eenvoudige vorm kan bestaan uit een begroting die alleen is gebaseerd op te maken kosten. Een dergelijk budget is te verbeteren door activiteiten te onderscheiden en de kosten daarvan afzonderlijk in beeld te brengen. Een volgende stap is gelegen in het aangeven van output (prestaties) en het leggen van een relatie tussen input en output. Deze vorm kan uitmonden in een "exploitatiebudget" waarbij ondermeer inkomsten, uitgaven en produktiekosten verbijzonderd naar output zijn opgenomen.

Welke budgetvorm toegepast kan worden is afhankelijk van de specifieke kenmerken van de betreffende dienst. Naar de mening van de werkgroep is bij veel dienstonderdelen invoering van hogere "niveau's" van budgettering mogelijk. Met het oog daarop is in deel II een aanzet gegeven tot een viertal hoofdvormen van budgettering.

3.3.2. Positieve en negatieve sancties op het functioneren: het budget als toetsingskader

De voorgestane oplossing voor de bedrijfsvoering houdt andere beoordelingsmaatstaven in dan tot nu toe gebruikelijk waren. Bij zelfbeheer is de belangrijkste maatstaf het budget. Dit vervult de functie van toetsingskader. Bij deze constatering dienen kanttekeningen te worden geplaatst.

Het budget zal deze functie slechts dan kunnen vervullen, als het voldoende op de kenmerken van de te verrichten taken is toegesneden. Indien in het budget de vereiste activiteiten niet goed zijn vertaald, is het budget een onbetrouwbaar instrument.

Een te ruim of te krap budget werkt demotiverend en een onjuiste specificatie leidt ertoe, dat wezenlijke aspecten van de taakuitoefening onvoldoende aandacht krijgen. Het budget gaat dan zelf een verstorende factor vormen voor een efficiënte bedrijfsvoering.

Vooraf in de invoeringsfase zal men er zich van bewust moeten zijn, dat de kwaliteit van het budget voor de verlangde efficiënte bedrijfsvoering ontoereikend kan zijn. De betekenis van het budget bij de beoordeling van de verkregen resultaten zal dienovereenkomstig moeten worden gerelativeerd. Er dient voor te worden gewaakt dat het budget als instrument zelf tot doel verheven wordt en als doorslaggevend toetsingskader aan de dienstonderdeel wordt opgelegd.

<p>HANTEREN VAN HET BUDGET ALS TOETSINGSKADER VOOR HET FUNCTIONEREN IS NET ZO VERANTWOORD ALS DE KWALITEIT VAN HET BUDGET TOELAAT</p>
--

De werkgroep wijst nog op een ander gevaar. Het hanteren van het budgetresultaat als toetsingskader voor het efficiënt functioneren van het dienstonderdeel kan ertoe leiden, dat de budgethouder bij de onderhandelingen ter vaststelling van het budget zal trachten uit eigen belang het budget zo groot mogelijk te doen zijn. Daarnaast mag ook de feitelijke invloed van de budgethouder op de activiteiten van de eenheid niet worden overschat. Er is nu eenmaal ook sprake van niet (c.q. niet volledig) beïnvloedbare opdrachten van buitenaf.

Onder andere om meer inzicht te verkrijgen in deze beperkingen zullen concrete proefprojecten met budgettering nodig zijn.

Teneinde de prikkelwerking te versterken kan ook gedacht worden aan de invoering van een systeem van budgetwinst en -verlies. Heel tentatief uitgewerkt kan zo'n systeem er als volgt uitzien.

Indien het budgetsysteem enige tijd functioneert kunnen de volgende regels gelden. Een deel van de budgetwinst - te denken valt aan 50% - kan naar keuze ten behoeve van het eigen dienstonderdeel besteed worden aan extra secundaire arbeidsvoorwaarden zoals scholing, huisvesting en verbetering van de eigen produktie (apparatuur e.d.). De overige budgetwinst wordt op een centrale departementale verlies- en winstrekening gestort. Budgetverlies komt geheel ten laste van deze rekening.

Een voldoende groot overschot op de departementale winst- en verliesrekening kan door de politieke leiding aangewend worden voor bijvoorbeeld nieuw beleid, verbetering van de arbeidsomstandigheden en produktiviteitsbevordering. Een tekort op de departementale rekening zal binnen de eigen begroting gecompenseerd moeten worden, hetgeen ten koste van programma-uitgaven zal kunnen gaan.

Door middel van een dergelijke constructie van winst en verlies wordt bereikt dat de leiding van het departement belang krijgt bij de beheersbaarheid van de budgetten.

De geschetste regeling heeft een aanvulling in de invoeringsfase van het systeem. Er zijn dan waarschijnlijk relatief omvangrijke budgetwinsten te behalen, doordat ingesleten inefficiency wordt opgeheven. Een deel van deze winst, de "overwinst" zijnde dat deel van de winst dat uitgaat boven een bepaald percentage van het budgetbedrag, dient als echte besparing ten goede te komen aan de schatkist. Het winstaandeel van de budgethouder en het departement zal wel voldoende groot moeten blijven om beide partijen te stimuleren de efficiency te bevorderen. Deze aanvullende regeling zou ook van toepassing moeten zijn indien blijkt, dat budgetten structureel te hoog zijn vastgesteld. Overigens dienen deze in dat geval bijgesteld te worden.

3.4. Zelfbeheer en personeelsbeleid

3.4.1. Decentralisatie van het personeelsbeleid

De naleving van het budgetcontract kan worden ondersteund door aanvullende motieven. Een passend beoordelings- en beloningssysteem kan ook los van budgetteringssystemen een belangrijke impuls leveren tot een betere bedrijfsvoering. Deze incentives kunnen liggen bij de mobiliteit van ambtenaren, bij de beloningsstructuren en in de sfeer van de rechtspositie. Dit vergt structurele veranderingen in het personeelsbeleid.

De werkgroep beveelt aan de huidige, centralistische verantwoordelijkheid voor de formulering en uitvoering van het personeelsbeleid te decentraliseren en te leggen bij het lijnmanagement. Dit is vooral ook nodig om in het systeem van budgettering de budgethouder een instrument te verschaffen zijn functie beter te kunnen vervullen.

De sturing van het personeelsbeleid op hoofdlijnen dient echter op centraal managementniveau en bij interdepartementale organen vorm te krijgen, waarbij beïnvloeding van het personeelsbeleid vanuit het lijnmanagement gebaseerd op praktijkervaring uiteraard zeer wenselijk is. Een dergelijk concept is vrij algemeen in zwang bij grotere bedrijven waar het personeelsbeleid vanuit een centraal punt wordt ontwikkeld, maar de lijnchef veel meer verantwoordelijkheid heeft voor de uitvoering van het personeelsbeleid dan zijn collega bij het Rijk.

3.4.2. Personeels- en formatiebeleid in relatie tot het budgethouderschap

In relatie tot het budgetsysteem zijn de volgende veranderingen nodig:

voor het dienstonderdeel:

- de huidige, gecentraliseerde formatieprocedure wordt vervangen door een eenvoudiger, gedecentraliseerd formatiebeleid, opdat sneller ingespeeld kan worden op zich wijzigende omstandigheden;
- de personeelsomvang wordt primair bepaald door het hoofd (c.q. de budgethouder) van een afdeling. Deze kan - binnen bepaalde grenzen - immers zelfstandig beslissen welke inputs hij aanschaf met zijn budget;

- Hij kan kiezen tussen (meer) personeel, minder maar hoger opgeleid (dus duurder) personeel, (meer) automatisering of (meer) kantoormiddelen;
- jaarlijks dient de budgethouder gekoppeld aan het budget een plan in waarin hij zijn middellange termijn-behoefte aan personeel en automatisering schetst;

voor het departement:

- de directies Personeel en Organisatie coördineren de plannen van de diverse budgethouders. Zij dienen de budgethouder van advies en bezien de plannen op hun interne consistentie, maar zullen als tegenwicht tegen de grotere vrijheid van de budgethouder zeker oog moeten hebben voor de belangen van het afdelingspersoneel.
- Zij stellen een globaal personeels- en automatiseringsplan op voor het departement, mede gebaseerd op de plannen van de budgethouders. Dit plan wordt vertaald in bedragen voor de betrokken kostensoorten;

voor het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Financiën:

- de toetsende rol vooraf van BiZa en de specifieke bemoeienis van de Inspectie der Rijksfinanciën op dit gebied komen te vervallen. Wel blijven deze instanties verantwoordelijk voor het aangeven van de grote lijnen (arbeidsvoorwaarden, departementale budgetten);
- aanpassing van personeelssterkte of salarissen wordt indirect verwezenlijkt door een voor alle budgethouders geldende bijstelling van de kostensoort personeel. De daadwerkelijke invulling geschiedt door de budgethouder.

3.4.3. Arbeidsvoorwaarden

Een goede uitvoering van het budgetsysteem zal tevens grote veranderingen met zich mee moeten brengen in de arbeidsvoorwaarden en rechtspositie van ambtenaren. De werkgroep denkt daarbij aan het volgende:

- 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 kan verplicht worden gesteld;
 - mobiliteit kan eveneens verplicht worden gesteld. De secundaire arbeidsvoorwaarden worden aangepast om mobiliteit te stimuleren;
 - er komen meer mogelijkheden om bijzondere individuele prestaties te waarderen (bijvoorbeeld een geldelijke beloning, prestatieverlof e.d.);
 - het houden van inhoudelijke functioneringsgesprekken wordt verplicht gesteld.

In principe is de werkgroep er voorstander van, dat ambtenaren dezelfde "flexibele" rechtspositie krijgen als werknemers in het bedrijfsleven.

Geschetste veranderingen lijken nogal rigoreus. Er moet op worden gewezen dat de huidige ambtenarenreglementen een beleid in deze richting in feite al mogelijk maken. Deze reglementen bieden namelijk meer flexibiliteit dan men veelal veronderstelt.

3.5. Zelfbeheer en het management

Budgettering, resultaatverantwoordelijkheid en outputbetrokkenheid blijven loze termen, wanneer deze niet door elk lid van de organisatie worden begrepen en gedragen en een integrerend onderdeel vormen van de (werk-)cultuur. Zelfbeheer stelt op dit punt extra eisen aan de kwaliteit van het beheersmanagement en vergt een andere managementopstelling: 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 ambtenaar. 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 voorop wordt gesteld. In plaats van systeemhandhaving is de inzet gericht op voortdurende aanpassing van de organisatie. Een mogelijkheid is het introduceren van projectmatige organisatievormen. Het functioneren in afdelingsverband behoort dan ondergeschikt te zijn aan het functioneren in projectgroepen.

De ontwikkeling van management nieuwe stijl dient een wezenlijke plaats te krijgen in de bedrijfsvoering. "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.

Resultaatmanagement vraagt ook een andere werkwijze van de departementsleiding. Deze is doorgaans toegespitst op specifieke deskundigheid en op het politieke functioneren. De andere werkwijze zal vooral moeten bestaan uit minder aandacht voor inhoudelijk beleid, vooral voorzover het detailpunten betreft. Daarentegen zal er meer dan momenteel het geval is aandacht moeten zijn voor uitvoering en beheersing van de (beleids-)werkzaamheden. Het betekent meer oordelen uitspreken over voortgang, uitvoering en resultaten van de departementsonderdelen.

"AFTER ALL GOVERNMENT IS MANAGEMENT"

De geschetste accentverlegging bij de departementsleiding zal zich ook moeten voordoen bij de leiding van de dienstonderdelen. Daarnaast moet deze - juist door de delegatie van verantwoordelijkheden en bevoegdheden - minder specialistisch en meer generalistisch zijn, doordat meer dan voorheen een eigen financieel, organisatorisch en personeelsbeleid gevoerd wordt.

Directe resultaatverantwoordelijkheid en outputgericht organiseren dienen ook hun doorwerking te hebben op het functioneren in intra- en interdepartementale verbanden. In hoofdstuk 2 is de aandacht gevestigd op de geldverslindende vergadercultuur en de "praatsfeer" bij de overheid. Deze ondoelmatigheid vloeit voort uit het zgn. 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. Het losmaken uit deze verankering kan enerzijds, worden bewerkstelligd door meer dan thans bij intra- en interdepartementale (beleids)vraagstukken te werken met horizontale samenwerkingsvormen, met team- en projectmanagement en de bemanning daarvan waar mogelijk niet te baseren op het vertegenwoordigersprincipe. Anderzijds door de ambtenaar directe

verantwoordelijkheid te geven voor het te bereiken eindresultaat in plaats van hem te belonen voor het schoonhouden van de eigen winkel c.q. het eigen verantwoordelijkheidsgebied, dus dat van zijn chef.

3.6. Zelfbeheer en de "interne driehoek"

Zelfbeheer heeft ook consequenties voor de positie van de centrale directies Organisatie, Personeel en Financiële-Economische Zaken, in de wandeling qua (centrale beheers-)functies vaak aangeduid als de "interne driehoek" (O,P en F).

Met de introductie van de figuur van de verantwoordelijke budgethouder gaat een zekere delegatie van de financiële, personele en organisatiefunctie naar het lijnmanagement gepaard. Het gevaar is aanwezig, dat dit ten koste gaat van de coördinatie op departementaal niveau tussen het politieke/inhoudelijke beleid en de "driehoeksfunctie". Decentralisatie van de driehoeksfunctie kan daarom de verkokering versterken, zowel departementaal als interdepartementaal, hetgeen voorkomen dient te worden. De Commissie Vonhoff heeft overtuigend aangetoond hoe zwak reeds nu de integrerende organen van de rijksdienst zijn.

Een goede koppeling van beleidsinhoudelijke en beheersaspecten in de besluitvormingsstructuur kan bereikt worden door het aanbrengen van een directere relatie tussen politieke verantwoordelijkheden en de interne driehoek. Daarmee kan tevens voorkomen worden, dat zelfbeheer een aantasting van het politieke primaat tot gevolg kan hebben.

Aan zelfbeheer moeten daarom twee belangrijke voorwaarden worden gesteld. In de eerste plaats is nodig een adequate integratie van de driehoeksfunctie 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 derhalve de noodzaak om te komen tot verbreding en versterking van de departementale toppen door een meer gelijkwaardige plaats toe te kennen aan het financiële, personele en organisatorische (en informa-

tie) element. 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 in dit stadium willen volstaan met het aangeven van deze keuze.

3.7. Bevordering van de "kleine" efficiency

Invoering van zelfbeheer vereist structurele maatregelen en kan eerst op termijn effecten opleveren. Los daarvan kunnen maatregelen genomen worden die al direct resultaat geven. Het gaat daarbij veelal om maatregelen op het gebied van de "kleine" doelmatigheid. Daarvan zijn in de praktijk vele - vaak voor de hand liggende - voorbeelden te vinden. De werkgroep wil hier volstaan met de volgende voorstellen:

- Verslaggeving

Waar mogelijk wordt de omvangrijke verslaglegging van bijeenkomsten en vergaderingen vervangen door besluitenlijsten met relevante aanvullingen.

- Omvang rapportages

Een vergaande inkorting in omvang en aantal van nota's, rapporten, jaarverslagen e.d. wordt nagestreefd.

- Behandelingsprocedures

De behandelingsprocedure van inkomende en uitgaande stukken wordt sterk bekort.

- Vergadertijd

De lengte van vergaderingen en het aantal wordt ingekort. Er wordt op grotere schaal gewerkt met bilaterale informatie-uitwisseling.

- De ideëenbus

De ideëenbus moet meer worden gericht op het interne beheer. Daarvoor is nodig dat er ideëenbussen binnen de dienstonderdelen worden ingesteld.

- Financiële verslaglegging

De financiële verslaglegging naar het parlement moet zowel qua leesbare vormgeving als qua actualiteit aanzienlijk worden verbeterd.

3.8. Succesvoorwaarden voor invoering van zelfbeheer

Van vitaal belang voor effectuering van de gewenste veranderingen is, dat de verschillende deelnemers aan het produktieproces gemotiveerd zijn, er een belang bij hebben. De werkgroep is van oordeel, dat het bij de meer gedecentraliseerde aanpak mogelijk is betrokkenen een belang te geven:

- voor de departementsleiding wordt het mogelijk de organisatie weer bestuurbaar te krijgen en op de kritiek uit de samenleving een positief antwoord te geven;
- de leiding van de dienstonderdelen verkrijgt een grotere vrijheid van functioneren (budgethouder, "scharrel"ruimte e.d.) en meer verantwoordelijkheid (personeelsbeleid, formatiebeleid, allocatie binnen het budget);
- de medewerkers profiteren mee van de door extra inspanning verkregen ruimte, verkrijgen een beter zicht op de output van hun werk en de mogelijkheid hun extra inspanning of kwaliteiten beloond te zien.

Wel betekent invoering van zelfbeheer een hele ommekeer ten opzichte van de huidige situatie. De kans van slagen is sterk afhankelijk van de mate waarin aan een aantal voorwaarden kan worden voldaan. De belangrijkste succesvoorwaarden zijn:

1. De politieke en ambtelijke top, het middenkader en de basis moeten - zo mogelijk tegelijkertijd - het systeem als zinnig beoordelen. Zo zal de leiding moeten inzien, dat de beheersbaarheid van de produktie door middel van centrale regelgeving minder effectief is dan een systeem van zelfbeherende diensten met duidelijk gedelegeerde verantwoordelijkheden. En het middenkader en de basis zullen de huidige organisatorische werkwijze als te "verambtelijkt" moeten ervaren.
2. De taakstelling met betrekking tot de output in termen van prestaties, activiteiten of inputnormen dient voor betrokken partijen vertaalbaar te zijn in herkenbare grootheden.

3. Er moet een goed informatiesysteem zijn met behulp waarvan het dienstonderdeel zelf en de leiding (zodanig) beheersmaatregelen kunnen nemen.
4. Om iedereen binnen het dienstonderdeel te betrekken bij het werkplan moet een vorm van werkoverleg worden ingevoerd. Uit het overleg voortkomende maatregelen dienen herkenbaar doorgevoerd te worden. De basis moet zeggenschap hebben in de aanwending van de budgetwinst.

Ten aanzien van de eerste voorwaarde heeft de werkgroep de stellige indruk, dat er in ambtelijk en politiek Den Haag onvrede is met het huidige organisatorisch functioneren. De tweede en derde voorwaarde zijn vooral technisch van aard. Voor wat betreft het identificeren van meetbaren en/of herkenbare grootheden zal een grote krachtsinspanning nodig zijn. Met de in deel II (par.2.3) geschetste benadering vanuit de kostenplaatsenmethode kan hier een duidelijke stap vooruit gezet worden.

De laatstgenoemde voorwaarde zal verwezenlijkt moeten worden in de dagelijkse praktijk.

Naast meer technische moeilijkheden zal de invoering van zelfbeheer vooral problemen van sociaal-psychologische aard met zich mee brengen. Zelfbeheer betekent overheveling van macht, hetgeen ongetwijfeld spanningen en weerstanden zal oproepen. Voor met name het middenkader betekent invoering van budgettering het zichtbaar maken van de kwaliteit van het werk; het gemak van de relatieve onbekendheid van kosten en output verdwijnt. Het is dan ook van belang, dat de politiek het veranderingsproces op gang brengt. De ervaring leert, dat vernieuwingen binnen het ambtelijk apparaat alleen onder externe, politieke druk op gang gebracht kunnen worden.

Overigens kan worden geconstateerd, dat bij sommige departementen reeds voorzichtige eerste stappen zijn of worden gezet in de door de werkgroep voorgestane richting.

3.9. Verbetering van de bedrijfsvoering; noodzakelijke vervolgactiviteiten

Gelet op de tijdsdruk waarbinnen moest worden gewerkt heeft de werkgroep 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 beleidsaanbevelingen. Verdere uitwerking, waarbij het bedrijfsvoeringsconcept aan de praktijk wordt getoetst, acht de werkgroep pas zinvol als ook de politiek haar oordeel heeft gegeven. Wel is als eerste stap tot concretisering in een afzonderlijk deel II van de rapportage een ten dele technische uitwerking opgenomen voor een nieuw departementaal budgetteringsstelsel. In dat deel wordt vooral de financieel-technische kant van zelfbeheer belicht.

Veel van de voorgestelde veranderingen zijn in lijn met activiteiten die recentelijk in verschillende kaders zijn gepland of reeds in gang gezet, of sporen met aanbevelingen van recente studiecommissies. Genoemd kunnen worden de interdepartementale werkgroep Herziening Comptabiliteitswet en de Studiegroep Begrotingsruimte. Ook kan gewezen worden op die activiteiten in het kader van het Project Reorganisatie Rijksdienst, die direkt of indirekt een verbetering van de bedrijfsvoering beogen.

Veel pogingen tot meer of minder ingrijpende reorganisatie van de Rijksdienst zijn tot nu toe verzand. Dat is een symptoom voor de geringe bestuurbaarheid van het gigantische netwerk van de overheidsorganisatie. Het geeft ook een indicatie van de moeilijkheidsgraad van het beoogde veranderingsproces. Een stapsgewijze aanpak is nodig.

Gezien de korte spanne tijds waarover de werkgroep beschikte kunnen thans slechts aanzetten worden gegeven voor deze aanpak. De noodzakelijke vervolgactiviteiten kunnen van tweëerlei aard zijn. In de eerste plaats zal er op een aantal inhoudelijke onderwerpen van het bedrijfsvoeringsvraagstuk verdere studie moeten worden verricht. Deze zijn:

- a) het ontwikkelen van een typologie van dienstonderdelen naar de aard van het produktieproces, teneinde een beter zicht te krijgen op de operationaliseerbaarheid van het voorgestane bedrijfsvoeringsconcept en in het bijzonder op de gegevens waarop het budget voor een dienstonderdeel dient te worden gebaseerd;

- b) de vormgeving van incentive-systemen;
- c) het personeels- en formatiebeleid en de wijze van versterking van de departementale topstructuur.

Er zal bij de uitvoering van de studies moeten worden gezorgd voor een goede afstemming met danwel inpassing in soortgelijke activiteiten die worden ondernomen of voorbereid. De inrichting van het verdere onderzoek naar de vormgeving van incentive-systemen zal moeten worden bezien tegen de achtergrond van verwante onderwerpen van het Werkplan Reorganisatie Rijksdienst (te weten de onderdelen Loopbaan en beoordeling, Herziening van herplaatsings- en ontslagregelingen, en Mobiliteit van ambtenaren). Een dergelijk kortsluiten is evenzeer nodig met betrekking tot het personeels- en formatiebeleid. In relatie tot de (experimentele) invoering van zelfbeheer bij dienstonderdelen zullen de voorstellen tot decentralisatie van het personeels- en formatiebeleid die in het kader van het Projekt Reorganisatie Rijksdienst zijn en worden ontwikkeld, selectief en stapsgewijs kunnen worden ingevoerd.

In de tweede plaats dient te worden gewerkt met "proeftuinen", waarin nadere uitwerking kan worden gegeven aan het bedrijfsvoeringsconcept, de waarde ervan in de praktijk wordt getoetst, en ervaring kan worden opgedaan met de problemen bij de invoering ¹⁾). Het onderzoek bij de proefprojecten is gericht op zowel de financieel-technische aspecten van budgettering als de organisatorische en managementkant van zelfbeheer.

"THE PROOF OF THE PUDDING IS IN THE EATING"

De proeftuinen kunnen tevens gelden als invulling van het onderdeel decentralisatie budgetverantwoordelijkheid van het hiervoor aangeduide Werkplan. Terzake van de voorstellen tot decentralisatie van het personeels- en formatiebeleid in het kader van het Projekt Reorganisatie Rijksdienst is een goede afstemming met de proeftuinen gewenst.

- ¹⁾ In het kader van de voorbereiding van proeftuinen is door de werkgroep reeds een voorstudie gedaan naar met name de financieel-technische aspecten voor zelfbeheer bij twee directies van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Deze voorstudie is voor geïnteresseerden bij dit Ministerie verkrijgbaar. (Direktie Voorlichting en Externe Betrekkingen).

Een belangrijk punt vormt de selectie van proefprojecten. Gezocht moet worden naar diensten waar succesvoorwaarden al in sterke mate aanwezig zijn, departementsonderdelen waar veranderingsgezindheid is. De proefprojecten hebben vooral ook een functie in psychologisch opzicht: door de levensvatbaarheid en de voordelen van zelfbeheer aan te tonen kan een wezenlijk "zwaan-kleef-aan" effect ontstaan.

Op grond van de ervaringen opgedaan met de proeftuinen en na afronding van de bovengeschetste studie kan worden overgegaan tot de voor de introductie van zelfbeheer noodzakelijke wijziging van de bestaande structuren en het daartoe doen van aanbevelingen tot aanpassing van wet- en regelgeving.

De totale kosten zijn exclusief de kosten die de Staatsuitgeverij maakt om het rapport als Kamerstuk te publiceren. Deze produktiekosten bedragen f 10.000,- bij een oplage van 2.000. De Staatsuitgeverij werkt in principe kostendekkend; voor Kamerstukken wordt aan de afnemers een prijs berekend.

3. Leereffect

Achteraf bezien had de werkgroep mogelijk 10 à 20% op de kosten kunnen besparen door beperking van het aantal vergaderingen (thans 11) door het houden van nog meer (bilaterale) informatiegesprekken tussen secretariaat en werkgroepleden. Niet alleen de vergaderkosten maar ook de type-, papier- en fotocopieerkosten zouden in dat geval lager zijn uitgekomen.

4. Follow-up

Overwogen kan worden bij heroverwegingswerkgroepen met taakstellende budgetten te kunnen gaan werken. De totale kosten van het onderhavige rapport kan voor dergelijke budgetten als een richtsnoer dienen.

De leden van een heroverwegingswerkgroep zijn doorgaans niet van één dienst afkomstig. Zo'n werkgroep is dan aan te duiden als een onzelfstandige kostenplaats (zie deel II, blz. 8). Daar de feitelijke kosten in dat geval ten laste komen van de betrokken diensten zal het budget veeleer het karakter hebben van een rekenbudget.

De te hanteren budgetvorm zal vallen onder hoofdtype III (zie deel II, blz. 10/11). Bij deze budgetvorm zijn de (in)directe kosten wel, de variabele en constante niet eenduidig vast te stellen. De opzet van het budget zal overeenkomen met die van tabel 1.

Om binnen het budget te blijven zal een vorm van tijdverantwoording nodig zijn, eventueel gebaseerd op ervaringscijfers.

BIJLAGE I SAMENSTELLING VAN DE HEROVERWEGINGSWERKGROEP VERBETERING VAN DE
BEDRIJFSVOERING VAN DE OVERHEID ¹⁾

drs. W.C. Verbaan (voorzitter)	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer directie Financieel-Economische Zaken
ir. F. Uit den Bogaard (secretaris)	Ministerie van Financiën Centraal Secretariaat Heroverweging
drs. E. Biesmeijer (adj. secr.)	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer directie Financieel-Economische Zaken
drs. A.J. Wiggenraad (adj. secr.)	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer directie Financieel-Economische Zaken
dr. P.H.M. van Dijk	Ministerie van Sociale Zaken directie Financieel-Economische Zaken
drs. ing. R.J. Hagendoorn	PTT Centrale Afdeling Organisatie
drs. H.J. Hamer	Ministerie van Financiën Inspectie der Rijksfinanciën
drs. C.A. van der Houwen	Ministerie van Economische Zaken directie Organisatie

drs. J.A. Lagerwaard	Ministerie van Economische Zaken directie Organisatie
drs. H.D.F. Leniger	Ministerie van Binnenlandse Zaken directie Formatie zaken
drs. N.P. Mol	TH-Twente afdeling Bestuurskunde
jhr. dr. mr. L.J.H. van Spengler	Ministerie van Algemene Zaken raadadviseur
drs. ir. P.J. Tack	Ministerie van Binnenlandse Zaken directie Overheidsorganisatie en Automa- tisering
drs. A. Vermeulen	Ministerie van Financiën directie Begrotingszaken
R. Voormeulen RA	Ministerie van Financiën Centrale Accountantsdienst
drs. W. Zoetewey	Ministerie van Verkeer en Waterstaat directie Financieel-Economische Zaken

1) De werkgroep is prof.dr. P.B. Boorsma, hoogleraar openbare financiën aan de Technische Hogeschool van Twente, erkentelijk voor zijn adviezen.

BIJLAGE II BEREKENING VAN DE KOSTEN VAN HET RAPPORT

1. Inleiding

De werkgroep is met haar werkzaamheden begonnen zoals praktisch alle werkgroepen bij de overheid: zonder kostenraming, zonder zich bewust te zijn van de kosten van de te verrichten werkzaamheden en zonder een kostenlimiet te stellen. Deze werkwijze staat haaks op hetgeen door de werkgroep in haar voorstellen ter verbetering van de bedrijfsvoering wordt beoogd. De werkgroep achtte het tot haar taakverantwoordelijkheid toch in ieder geval een overzicht te geven van de gemaakte kosten. Derhalve is een berekening van de produktiekosten van het rapport (de delen I en II) opgesteld. De berekening is ten dele gebaseerd op tijdregistratie en ten dele op schattingen, terwijl gebruik gemaakt is van de (jaarlijks) geactualiseerde handleiding "Tariefopbouw van door het Rijk aan derden bewezen diensten".

2. De kosten

Tabel 1. Kosten van het rapport Zelfbeheer

1. Directe kosten		f 276.625
1.1. Loonkosten,		274.325
waarvan - vergaderkosten (incl. reistijd)	48.850	
- voorbereiding vergadering werkgroep-		
leden incl. vergadernotities	23.625	
- voorzitters-/secretariaatskosten	194.900	
- typekamer	6.750	
- reprografie	200	
1.2. Materiële kosten		2.300
- papier	300	
- reprografie	1.000	
- hotel (t.b.v. brainstorming)	1.000	
2. Indirecte kosten		f 37.950
2.1. Loonkosten (4% van 1.1.)		10.675
2.2. Materiële kosten,		27.275
waarvan - huisvesting (incl. bureaubenodigdheden,		
schoonmaken, verwarming en afschr.)	25.775	
- afschrijving overige en rentekosten		
(stelpost)	1.000	
- diversen (lunches, porto, koeriers-		
diensten, reiskosten (stelpost)	500	
TOTAAL		f 314.575