

„ZERO-BASE BUDGETING”

Een geavanceerde management techniek of een modeverschijnsel?

door Prof. Dr. L. Traas

Inleiding

„Zero-base budgeting” (ZBB) is een techniek voor kostenbeheersing en activiteitenplanning, die een jaar of tien geleden in de U.S.A. is ontwikkeld en waarmee sindsdien in een aantal organisaties ervaring is opgedaan. Min of meer letterlijk vertaald betekent „Zero base budgeting” zoveel als: „budgetteren uitgaande van de nul situatie” of, anders gezegd: budgetteren uitgaande van de veronderstelling dat met niets moet worden begonnen. Degenen die ZBB ontwikkelden en thans in brede kring propageren, stellen dat de techniek in beginsel in elk type organisatie kan worden toegepast, zowel in ondernemingen als in niet op winst gerichte organisaties zoals overheidsdiensten, ziekenhuizen, scholengemeenschappen enz. (1) Deze ruime toepasbaarheid, gekoppeld aan de kernachtige naamgeving, alsook de vele populaire uiteenzettingen die de laatste tijd in de vakpers verschijnen, hebben bij vele buitenstaanders de vraag opgeroepen of met ZBB wellicht een soort steen der wijzen is gevonden waarmee organisaties op eenvoudige wijze in de hand kunnen worden gehouden en doelgericht kunnen worden bestuurd. Vooral de laatste tijd is de belangstelling voor ZBB sterk toegenomen. Op zich is het merkwaardig dat het na het ontstaan van de methode zo lang heeft geduurd · nl. een kleine tien jaar · voor er een ruime belangstelling voor ontstond. Er zijn daarvoor verschillende redenen aan te geven.

Aan het eind van de zestiger jaren, toen ZBB opkwam, waren ondernemingen in het algemeen nog meer geïnteresseerd in groei als middel tot het op peil houden of verbeteren van de winstgevendheid, dan in een strakke kostenbeheersing.

Pas omstreeks 1973/74 is daarin een duidelijke verandering gekomen. Zeker sinds die tijd zijn steeds meer ondernemingen bekneld geraakt in de schaarbeweging van kostenstijgingen en niet of nauwelijks toenemende verkoopprijzen. In zo'n situatie betekende elke methode die daadwerkelijk in staat stelt tot een betere kostenbeheersing uiteraard een welkome aanvulling van het instrumentarium.

Ook in de overheids- en semi-overheidsfeer heeft het streven naar kostenbeheersing de laatste jaren extra impulsen gekregen. De noodzaak tot bezuiniging, of op z'n minst tot het bevrozen van de groei in de overheidsuitgaven, wordt thans vrijwel algemeen onderkend. Technieken die daarbij kunnen helpen en de zekerheid kunnen bieden dat de beschikbare middelen optimaal worden aangewend, verdienen dan vanzelfsprekend grote aandacht. Speciaal voor de U.S.A. · maar daardoor indirect toch ook voor andere landen · is daarbij van betekenis dat de huidige president van de Verenigde Staten, Jimmy Carter, een van de pioniers was in het toepassen van ZBB toen hij nog Gouverneur was van de staat Georgia. Tijdens zijn verkiezingscampagne kondigde Carter aan dat hij, eenmaal president zijnde, ervoor zou zorgen dat ZBB ook zou worden toegepast voor het opstellen van de federale begroting. Inmiddels heeft dit inderdaad voor de begroting 1979 ook plaatsgevonden. Over de opgedane ervaringen is echter nog weinig bekend geworden. Wel leidde Carter's actieve betrokkenheid bij ZBB er-

toe dat verschillende lokale politici in de U.S.A. dezelfde weg insloegen en in hun eigen lokale verkiezingscampagnes eveneens de gunst van de kiezers trachtten te verwerven door invoering van ZBB in uitzicht te stellen. Als gevolg hiervan kreeg de naam ook bij het geïnteresseerde publiek in het algemeen een zekere bekendheid.

In het navolgende zal het ZBB-systeem nader onder de loep worden genomen. Daartoe zal allereerst het toepassingsgebied van ZBB binnen het geheel van de begrotingswerkzaamheden, worden afgegrensd.

In aansluiting daarop zal worden ingegaan op de ZBB-methode zelf alsmede op de relatie van ZBB met andere, reeds eerder ontwikkelde managementtechnieken. Tenslotte zal de bruikbaarheid van de methode worden beoordeeld, zodat antwoord kan worden gegeven op de in de ondertitel van deze bijdrage gestelde vraag.

2. Het toepassingsgebied van ZBB

Bij het inhoud geven aan een begroting, of algemener nog, bij het bedrijfseconomisch beheer van organisaties, is het van eminent belang te weten welke factoren of beslissingselementen nu precies bepalend zijn voor het ontstaan van kosten en hoe de kosten reageren op veranderingen in die factoren of beslissingselementen. In verband hiermee bestaat er duidelijk behoefte aan een indeling van de kosten naar ontstaansoorzaken. Een kostenindeling die in deze behoefte kan voorzien en die in de (amerikaanse) praktijk ook veel wordt toegepast is die waarbij de kosten worden onderverdeeld in:

- „engineered cost”
- „managed cost” ook wel genoemd „discretionary cost”
- en „committed cost” (2)

Helaas zijn er geen gangbare Nederlandse equivalenten voor deze kostencategorieën. Om te voorkomen dat voortdurend met Engelse termen moet worden gewerkt, zullen ze hierna als volgt worden aangeduid:

- „proces-afhankelijke kosten”
- „management-afhankelijke kosten”
- en „capaciteits-afhankelijke kosten”

De gebruikte omschrijvingen geven al enigszins aan om welk type kosten het telkens gaat. Niettemin lijkt enige verdere verduidelijking nuttig. Van belang is daarbij zich te realiseren dat de kostenindeling is bedoeld om te worden gebruikt voor de korte termijn nl. voor een begrotingsperiode van een jaar.

Proces-afhankelijke kosten zijn kosten die min of meer continu variëren met het volume aan goederen en diensten dat wordt voortgebracht. Ze worden primair bepaald door de technische karakteristieken van het productie- of dienstenverleensproces dat zich in de organisatie afspeelt. In termen van de meer gebruikelijke kostenindeling die bij de kostprijsberekening wordt gehanteerd, behoren tot de proces-afhankelijke kosten, de kosten van „direkt loon”, „direkt materiaal”, „transport” e.d. Wil men de proces-afhankelijke kosten verlagen, dan zal men óf de technologie van het proces moeten veranderen, óf de efficiëncy van de aanwezige technologie moeten verbeteren, óf het productievolume moeten reduceren. Stuk voor stuk zijn dit technische maatregelen, vandaar de in de U.S.A. gebruikelijke aanduiding „engineered cost”.

Management-afhankelijke kosten zijn kosten die niet aan allerlei technische eigenschappen van het proces zijn gebonden, maar uitsluitend en alleen worden bepaald door beslissingen van het management. Globaal gesproken kan men ertoe rekenen de zgn. „overhead”kosten; dus de kosten van leidinggevend personeel, staffuncties, onderzoek en ontwikkeling, enz. Hoeveel men in een begrotingsperiode aan deze zaken moet besteden kan niet uit de technische karakteristieken van het productieproces noch ook uit het productievolume worden afgeleid, maar vraagt om een expliciete managementbeslissing; een beslissing die geïnspireerd zal zijn op de soort onderneming of organisatie die het management in de toekomst wil realiseren.

De derde categorie kosten, aangeduid als *capaciteits-afhankelijke kosten*, omvat de kosten waarop noch een verandering van het productievolume, noch een besluit van de leiding, enige vat heeft (althans zolang niet wordt besloten tot · partiële · liquidatie).

Tot deze kostencategorie behoren de afschrijvingskosten, de kosten van onopzegbare lease-overeenkomsten, het overgrote deel van de interestkosten, en dergelijke. Het zijn kosten die met de in het verleden opgebouwde capaciteit samenhangen en die in de huidige periode eenvoudig doorlopen. Voor de onderneming als „going concern” liggen deze kosten vast; het zijn „commitments” uit het verleden, vandaar de Amerikaanse aanduiding „committed cost”.

Bij het opstellen van een begroting vraagt elk van de drie genoemde kostencategorieën om een andere beslissingsprocedure. Het meest eenvoudig is deze uiteraard bij de capaciteits-afhankelijke kosten die betrekking hebben op de *bestaande* capaciteit. Is liquidatie van capaciteit niet aktueel dan hoeft er daarover helemaal niets te worden beslist. De kosten van de bestaande capaciteit liggen vanuit het verleden vast en kunnen zondermeer in de begroting worden opgenomen.¹⁾

Alleen wanneer expansie of vervanging van capaciteit aan de orde komt ontstaat er een keuzevraagstuk. Beslist moet dan worden welke van de mogelijke vervangings- en/of expansie-alternatieven aanvaardbaar zijn en als investeringsbudget in de begroting kunnen worden opgenomen. Zoals bekend zijn er investeringsselectietechnieken om dit keuzevraagstuk tot een oplossing te brengen. Zero-base budgeting heeft op dit terrein dan ook niet direkt een functie.

Voor de kosten behorende tot de eerstgenoemde categorie · de proces-afhankelijke kosten · is er eveneens al sinds lang een methode beschikbaar om vast te stellen welk niveau van kosten aanvaardbaar is en derhalve in de begroting kan worden opgenomen. Gedoeld wordt hier uiteraard op de standaardkostenmethode.

Deze methode is al in het eerste kwart van deze eeuw ontwikkeld in nauwe samenhang met de zgn. „scientific management” beweging van efficiency-experts als Taylor. Bij deze methode worden „technische” standaarden vastgesteld die aangeven hoeveel produktiemiddelen per produkt of per deelbewerking nodig zijn, uitgaande van een goede organisatie en efficiënte werkmethoden. Deze „technische” standaarden vormen de kern van de methode. Zijn deze eenmaal vastgesteld dan behoeft men alleen nog de prijzen van de bijbehorende produktiemiddelen te kennen alsmede het produktieprogramma dat moet worden uit-

¹⁾ Er wordt hier voorbijgegaan aan de vraag in hoeverre deze kosten terechtkomen onder produktiekosten dan wel onder bezettingsverliezen vormen.

gevoerd, om de kostenbegroting te kunnen opstellen. De bepaling van het (optimale) productieprogramma - gespecificeerd in termen van te produceren eindprodukten en diensten - is in het algemeen een kwestie van financiële optimalisatie. Alleen wanneer de leiding expliciet ook andere dan niet financiële criteria wil laten meespelen, zal de keuze van het programma vragen om een „management-beslissing”. Er ontstaat dan een duidelijke parallel met de „management-afhankelijke kosten”. Maar wordt van dit laatste punt geabstraheerd, dan kan uit het voorgaande worden geconcludeerd dat voor de begroting van de proces-afhankelijke kosten aan ZBB evenmin behoefte bestaat. Voor de begroting van deze kosten is de standaardkostenmethode ontwikkeld en naar de ervaring van meer dan een halve eeuw heeft uitgewezen, is die methode daarvoor ook bij uitstek geschikt.

De als derde genoemde categorie omvat de *management-afhankelijke kosten*. Voor een verantwoorde toepassing van de standaardkostenmethode bleek essentieel dat kan worden beschikt over relatief „harde” technische standaarden. Dergelijke standaarden kunnen echter alleen worden opgesteld voor processen waarbij de relatie tussen „input” en „output” in belangrijke mate wordt bepaald door fysieke, chemische en/of mechanische wetmatigheden. Veel processen voldoen niet aan die eis. Het kan zijn dat de causale relatie tussen „input” en „output” niet goed is te kwantificeren omdat er allerlei onduidelijke en oncontroleerbare factoren op inwerken. (Zo is het b.v. niet mogelijk precies te bepalen met welk bedrag de reclame-uitgaven dienen te worden verhoogd om een bepaalde omzetstijging te realiseren). Het kan ook zijn dat de „output” niet goed meetbaar is. Dit geldt b.v. voor stafafdelingen, hoger leidinggevend personeel, onderzoek en ontwikkeling, enz. De kosten van al dit soort processen worden in de hier gehanteerde kostenindeling gerekend tot de „management-afhankelijke kosten”. Voor de begroting van de bedragen die aan deze kosten kunnen worden uitgegeven, bestaat geen algemeen aanvaarde en beproefde techniek, vergelijkbaar met de standaardkostenmethode. De begroting van „management-afhankelijke kosten” is in belangrijke mate nog een open vraagstuk en het is nu op dit terrein dat ZBB pretendeert een oplossing te kunnen bieden. In het navolgende zal de geschiktheid van ZBB dan ook op dit punt worden beoordeeld. Dit betekent dat de aandacht moet worden gericht op bedrijfsonderdelen of afdelingen die zgn. „uitgavencentra” vormen zoals marketing, planning, kwaliteitscontrole, onderhoud, administratie, onderzoek, enz. Standaardkostencentra kunnen buiten het beeld blijven. Met name bij overheidsdiensten en in het algemeen bij niet op winst gerichte organisaties, zijn de proces-afhankelijke kosten veelal gering en overwegen verre de management-afhankelijke kosten. Speciaal voor dit soort organisaties is de vraag naar de aanwendingsmogelijkheden van ZBB dan ook aktueel.

3. De inhoud van ZBB

Zoals hiervoor al werd vermeld is het startpunt bij ZBB de nulsituatie. D.w.z. uitgegaan wordt van de hypothese dat in het bedrijfsonderdeel of de bedrijfsonderdelen, waar men ZBB wil toepassen, geen enkele activiteit noodzakelijk is. Volgens wordt vanuit die nulsituatie de begroting geleidelijk opgebouwd. Dit geschiedt door middel van een proces dat in essentie vier stappen omvat, n.l.:

- a) het opsplitsen van de organisatie in „beslissingseenheden”;
- b) het analyseren en beschrijven van elke beslissingseenheid door het formuleren van meerdere „beslissingspakketten”;
- c) het evalueren en rangschikken van de beslissingspakketten;
- d) het beslissen tot welk punt in de onder c verkregen rangschikking pakketten kunnen worden goedgekeurd en het daarop aansluitend toewijzen van de voor uitvoering benodigde middelen.

ad. a. Allereerst moeten de bedrijfsonderdelen worden opgesplitst in organisatorische eenheden die in het kader van de analyse zinvol kunnen worden geacht. Deze organisatorische eenheden worden „beslissingseenheden” genoemd. Als beslissingseenheden kunnen worden aangewezen afdelingen, onderafdelingen of samengevoegde afdelingen (dus eenheden van verantwoordelijkheid die corresponderen met het formele organisatieschema) dan wel programma’s die alle werkzaamheden omvatten gericht op een bepaald doel (b.v. onderzoek en ontwikkelingsprogramma’s; gezondheidszorgprogramma’s in een overheidsorganisatie, enz.).

ad. b. De activiteiten die naar de mening van het (lagere) management zinvol kunnen worden uitgevoerd, dienen per beslissingseenheid in de vorm van beslissingspakketten nader te worden gespecificeerd. De beslissingspakketten vormen de bouwstenen voor het begrotingsproces. In elk beslissingspakket moet zodanige informatie worden verstrekt dat de (hogere) leiding zich op basis daarvan een oordeel kan vormen over de wenselijkheid van de activiteit.

De informatie zal dan ook in het algemeen omvatten:

- de doeleinden die men wil bereiken;
- een beschrijving van de activiteit; d.w.z. wat men gaat doen en hoe;
- kosten en baten;
- produktiviteits- en bezettingsgegevens; e.d.

Met betrekking tot *elke* activiteit onderscheidt men in beginsel twee soorten beslissingspakketten:

- *elkaar uitsluitende beslissingspakketten* die *alternatieve manieren* aangeven om een bepaalde activiteit tot uitvoering te brengen; en
- *elkaar aanvullende beslissingspakketten* die uitgaande van een *minimum* niveau waarop een activiteit kan worden uitgevoerd, aanvullende mogelijkheden aangeven om de betreffende activiteit te realiseren met een steeds hoger *niveau van inspanning*. In de Amerikaanse literatuur duidt men deze pakketten wel aan als „incremental packages”.

De onderscheiding in „elkaar uitsluitende” en „elkaar aanvullende” beslissingspakketten is een van de centrale elementen in de ZBB aanpak. Aan de hand daarvan kan voor elke beslissingseenheid een wat men zou kunnen noemen keuzematrix worden opgesteld. In de kolommen van de matrix staan dan de diverse activiteiten die men in de beslissingseenheid wil uitvoeren, met voor elk van de elkaar uitsluitende alternatieven een aparte kolom. In de rijen staan de verschillende „niveaus van inspanning” waarop elke activiteit (en elk alternatief) kan worden uitgevoerd. Ieder vak in de keuzematrix vormt een beslissingspakket. Onderstaand schema geeft een uiterst eenvoudig voorbeeld van de keuzematrix voor de activiteit: „productieplanning van produkt X”. (3)

Niveaus van inspanning	Elkaar uitsluitende alternatieven		
	1	2	3
(basis)niveau a	planning door lijnmanagers (zonder assistentie)	zelfstandig planningbureau voor X (bezetting 3 man)	samenvoeging planningbureaus X, Y en Z zonder produktspecialisten
niveau b	als a met één planningscoördinator	als a met één extra man	als a met per produkt één produktspecialist
niveau c	als b met een tweede planningscoördinator	als b met een O.R. specialist extra	(leeg)

Volgens Pyhrr zal men gewoonlijk niet voor alle activiteiten die in een afdeling of organisatorische eenheid worden verricht elkaar uitsluitende alternatieven en elkaar opvolgende niveaus van inspanning kunnen opstellen. (4) Er zullen veelal activiteiten zijn waarvoor men ook na zorgvuldige analyse geen betere, of zinvol likkende andere, manier van uitvoering weet te bedenken. Deze activiteiten duidt Pyhrr aan als „business as usual” activiteiten. Per saldo zal de tweede stap in het begrotingsproces dan beslissingspakketten opleveren die betrekking hebben op drie soorten activiteiten:

- „business as usual” activiteiten;
- bestaande activiteiten die wél anders kunnen;
- geheel nieuwe activiteiten.

ad. c. Voor de evaluatie en rangschikking van de beslissingspakketten heeft men vanzelfsprekend criteria nodig. Deze dienen te worden ontleend aan de doelstellingen van de onderneming of organisatie. Maar gezien de aard van de te evalueren activiteiten (vaak geen kwantitatief meetbare „output” e.d.) zullen de beslissingscriteria niet van algemene doelstellingen - zoals b.v. winst - kunnen worden afgeleid, maar zullen ze moeten worden gebaseerd op veel verder geconcretiseerde operationeel gerichte uitspraken over wat de onderneming of organisatie in de toekomst moet gaan doen. (Het zal duidelijk zijn, dat men deze uitspraken eigenlijk ook al moet kennen bij de onder b besproken stap waar het erom ging relevante nieuwe activiteiten en alternatieven op te sporen.) Operationeel gerichte uitspraken over concrete doeleinden komen beschikbaar als ZBB wordt gekoppeld aan het proces van lange termijnplanning. De lange termijnplanning zal de in algemene termen geformuleerde beleidsdoeleinden moeten uitwerken en concretiseren tot doelstellingen op de korte(re) termijn en daarop zal ZBB zich dan kunnen richten. In de eerste onderneming waar ZBB werd toegepast - Texas Instruments - wordt deze opzet ook gevolgd. ZBB vormt daar onderdeel van de laat-

ste fase van het planningsproces. Dit planningsproces staat bekend als OST (Objectives, Strategies, Tactics) en omvat drie fasen: (1) het ontwikkelen en definiëren van de belangrijkste lange termijn doelstellingen van de organisatie; (2) het opstellen van elkaar onderling aanvullende strategieën om die doelstellingen te realiseren; (3) het ontwikkelen van geschikte en realistische tactische programma's om de strategieën stap voor stap tot uitvoering te brengen.

Zoals gezegd maakt ZBB deel uit van de laatste fase. Hoe echter ZBB precies in het planningsproces moet worden geïntegreerd geven de beschrijvingen van het ZBB systeem niet aan. Dit betekent dat een belangrijk punt open blijft. Want wil het planningsproces goed functioneren dan zal uitdrukkelijk moeten worden geregeld waar precies de door de topleiding opgestelde strategie en de van onderop in de organisatie komende voorstellen ter verdere concretisering van die strategie, elkaar dienen te ontmoeten. Meerdere oplossingen zijn hiervoor denkbaar. Zo kan men b.v. de meerjarenplanning zien als uitsluitend een zaak van de topleiding. Het meerjarenplan zal dan voor de lagere niveaus een gegeven zijn tegen de achtergrond waarvan de lagere leiding concrete beslissingspakketten moet opstellen die dan per definitie alleen betrekking kunnen hebben op de begroting voor het komende jaar. Een andere mogelijkheid is dat men de lagere leiding ook bij de planning op langere termijn wil betrekken. In dat geval zal de lagere leiding ook voorstellen voor de uitwerking van de strategie in volgende jaren moeten inbrengen. ZBB is in beide situaties toepasbaar; voor de ZBB-techniek als zodanig maakt het geen verschil welke tijdshorizon men kiest. Maar het moet wel duidelijk worden geregeld, want het integreren van de ideeën vanuit de top van de organisatie, met die vanuit de lagere niveaus is één van de moeilijkste onderdelen van het planningsproces dat in de praktijk lang niet altijd voldoende aandacht krijgt.

De in de lange termijnplanning uitgewerkte concrete doelstellingen van een organisatie zullen gewoonlijk meerdere elementen omvatten die niet alle op één noemer zijn terug te brengen. Dit heeft tot gevolg dat bij de rangschikking van de beslissingspakketten meerdere criteria dienen te worden gehanteerd. Hoe men bij multiple criteria tot een rangorde van pakketten kan komen wordt in de ZBB procedure evenmin geregeld. Het wordt aan het oordeel van de betrokken functionarissen overgelaten hoe deze de verschillende criteria tegen elkaar af willen wegen. Wel wordt aangeraden met commissies te werken, zodat de rangschikking het karakter kan krijgen van een gezamenlijke beleidsuitspraak.

Het rangschikkingsproces dient te beginnen op het niveau van de beslissings-eenheden die de pakketten in eerste aanleg hebben geformuleerd. De rangschikking van de pakketten uit de hiervoor opgenomen keuzematrix, zou er b.v. als volgt uit kunnen zien:

<i>Rangorde</i>	<i>Beslissingspakket</i>		<i>Differentiële kosten</i>	<i>Cumulatieve kosten</i>
1	geen planningsstaf	(a van 1)	0	0
2	een planningscoördinator	(b van 1)	f 50.000,-	f 50.000,-
3	samenvoeging bureaus	(a van 3)	f 80.000,-	f 130.000,-
4	zelfstandig bureau	(a van 2)	f 60.000,-	f 190.000,-
5	een produktspecialist	(b van 3)	f 40.000,-	f 230.000,-
6	bureau met 4 man	(b van 2)	f 10.000,-	f 240.000,-
7	bureau met O.R.-specialist	(c van 2)	f 40.000,-	f 280.000,-

De rangschikking verkregen op het laagste niveau wordt doorgegeven naar het naast hogere niveau waar voor alle daaronder ressorterende afdelingen een geconsolideerde rangschikking wordt gemaakt, enz.

Dit proces zet zich in beginsel voort tot in de top van de organisatie waar uiteindelijk, strikt genomen, één enkele rangorde voor de gehele organisatie tot stand dient te komen. Vanzelfsprekend is in een organisatie van enige omvang het gevaar levensgroot dat op het hoogste niveau, het aantal te evalueren pakketten dermate groot wordt, dat een evenwichtige rangordebepaling niet meer te realiseren is. Volgens Pyhrr (5) is er voor dit probleem echter een eenvoudige oplossing. Aan de verschillende organisatorische eenheden wordt een „voorlopige” grens opgegeven van de voor elk van hen beschikbare middelen. Deze grens wordt krapper gesteld dan wat de topleiding uiteindelijk in totaal wil toekennen en wel des te krapper naarmate men lager in de organisatie komt. Zo kan b.v. aan het niveau onder de topleiding een ruimte worden toegekend van 80% van wat men uiteindelijk beschikbaar denkt te hebben en aan het daar weer onderliggende niveau van 50%. De bedoeling is dan verder dat als de rangorde van de pakketten de verschillende niveaus naar de top doorloopt, niet op elk niveau op nieuw de gehele rangorde weer ter discussie wordt gesteld, maar slechts het deel dat boven de voorlopige limiet voor het voorgaande niveau is aangemeld. Zo zal in het genoemde voorbeeld, het middenniveau de pakketten die de 50% grens niet overschrijden zonder meer kunnen aanvaarden en zich kunnen beperken tot het bepalen van een totaal rangorde voor de boven de 50% grens aangemelde pakketten. Op dezelfde wijze zal men op het hoogste niveau alles wat de 80% grens niet te boven gaat direkt kunnen aanvaarden en zich slechts behoeven bezig te houden met de evaluatie van de boven deze grens aangemelde pakketten.

ad. d. Is de rangschikking van alle beslissingspakketten voor de organisatie als geheel gereed, dan zal tenslotte als laatste stap in het beslissingsproces, ergens in die rangschikking een streep moeten worden getrokken die de „definitieve” grens van de beschikbare ruimte aangeeft (in tegenstelling tot de zojuist genoemde „voorlopige” grens).

De pakketten boven de streep komen voor uitvoering in aanmerking, de projecten onder de streep komen althans voor het komende jaar te vervallen.

Ook voor het vaststellen van het kritische punt (het „decision point”) in de rang-

schikking geeft de ZBB procedure geen specifieke aanwijzingen. Wel moet worden geconstateerd, dat ZBB er toe leidt dat in beginsel alle voor de bepaling van dat punt relevante informatie bijeen wordt gebracht. Immers aan het strategische plan kan de beschikbare financiële ruimte worden ontleend en aan de rangorde van de beslissingspakketten de bestaande behoeften en de met betrekking daartoe op lagere niveaus bestaande preferenties.

4. Voorlopers van ZBB

Alvorens tot een beoordeling van ZBB over te gaan is het nuttig deze methode te plaatsen in historisch perspectief. ZBB staat niet op zichzelf, maar is tot op zekere hoogte het produkt van een ontwikkelingsproces op het gebied van managementtechnieken.

In het decennium onmiddellijk na de tweede wereldoorlog stonden produktie en in samenhang daarmee technische efficiency in het centrum van de belangstelling. Aan van alles was in die tijd gebrek en wat geproduceerd kon worden, kon in het algemeen ook zonder problemen worden verkocht. Op het gebied van de managementtechnieken concentreerde de aandacht zich dan ook op methoden van „scientific management”, gericht op verbetering van de produktiviteit.

Aan het eind van de jaren vijftig en in het begin van de jaren zestig kwam hierin geleidelijk verandering. Markten werden van „verkopers”, „kopers”-markten, de concurrentie werd sterker, nieuwe technologieën kwamen beschikbaar, de welvaart nam toe met meer „vrij aanwendbare koopkracht” enz. Om onder die omstandigheden een organisatie levensvatbaar te houden is het niet van primair belang dat de dingen efficiënt worden gedaan maar veeleer dat in het licht van de mogelijkheden en kansen die zich voordoen „de juiste” dingen worden gedaan.

De managementtechniek die daarbij past is „management by objectives” (MBO). Van MBO zijn meerdere definities in omloop die elkaar niet zo best dekken. Het is daarom wellicht het beste MBO te omschrijven in termen van de inhoud die eraan wordt gegeven als het in de praktijk wordt toegepast. John Humble (6) - die jarenlang als organisatie adviseur met MBO werkte - stelt dat MBO dient te omvatten een proces van:

- strategische en taktische planning voor de organisatie als geheel
- de bepaling van „key results” en „performance standards” die voor elke manager als taakstelling dienen te gelden
- opstelling van concrete plannen die zullen leiden tot een betere uitvoering van taken
- zorg voor een adequate organisatiestructuur
- zorg voor een systematische en periodieke prestatiebeoordeling
- ontwikkeling van gerichte management-trainingsprogramma's
- versterking van de motivatie van het management door doelmatige selectie, beloning en bevordering.

Het zal duidelijk zijn dat als op deze wijze aan „management by objectives” inhoud wordt gegeven, het hiervoor al even genoemde en bij Texas Instruments in gebruik zijnde OST systeem (objectives, strategies, tactics) in feite niets anders is dan een MBO systeem.

OST is de operationele vorm van MBO afgestemd op Texas Instruments. Het is wellicht interessant te vermelden dat in 1978 het OST systeem bij Texas Instru-

ments omvatte: 12 doeleinden, 60 strategieën en meer dan 250 tactische actie-programma's. (7) Echter MBO - en dus ook OST - is een planningsysteem dat in de praktijk gemakkelijk verschaalt tot een betrekkelijk autoritair systeem van voornamelijk „top-down” gerichte planning. Deze eenzijdigheid - die overigens niet noodzakelijk inherent is aan MBO en door voorstanders van MBO ook wordt afgewezen - heeft geleid tot nogal wat kritiek. (8) Daarbij komt naar voren dat wil een planningsysteem goed functioneren ook aan het lagere management ruimte moet worden gegeven door een belangrijke plaats toe te kennen aan „bottom-up” planning. Hier nu doet ZBB zijn intrede. Want dit laatste is precies wat door toepassing van ZBB kan worden geëffectueerd. Immers ZBB legt uitdrukkelijk de verantwoordelijkheid voor het uitwerken van concrete actie-programma's in handen van de lagere niveaus in de organisatie. ZBB is dan ook een logische aanvulling op MBO. Het is niet verwonderlijk, dat juist in een onderneming als Texas Instruments, waar aan effectief werkende planningsystemen bijzonder veel waarde wordt gehecht, MBO en ZBB in één systeem zijn verenigd.

Wat met betrekking tot MBO werd geconcludeerd geldt in belangrijke mate ook voor een tweede voorloper van ZBB die bekend staat als PPB (Planning, Programming, Budgeting). Naast de MBO aanpak bedoeld voor de ondernemingen, kwam in het begin van de zestiger jaren, voor niet op winst gerichte organisaties, het PPB systeem tot ontwikkeling.

Het systeem werd het eerst geïntroduceerd in het Amerikaanse Ministerie van Defensie in 1961, onder sterke druk van de toenmalige Minister van Defensie McNamara. In 1965 werd het verplicht gesteld voor alle belangrijke overheidsdiensten in de U.S.A. Deze verplichte toepassing werd weliswaar onder Nixon weer ingetrokken, maar dit verhinderde niet dat het systeem in vele overheids- en semi-overheidsorganisaties toch in gebruik bleef of zelfs alsnog werd ingevoerd. PPB is een formeel planningsysteem voor een systematische besluitvorming over de verdeling van de aan een organisatie ter beschikking staande middelen. Het systeem werkt als volgt: (9)

- uitgangsgegevens zijn de algemene beleidslijnen waarop de organisatie (departement, afdeling) zich krachtens haar functie moet richten;
- daaruit worden specifieke doeleinden afgeleid waarmee aan die beleidslijnen inhoud wordt gegeven;
- vervolgens worden programma's ontwikkeld om die doeleinden te kunnen realiseren;
- gegeven de programma's worden alternatieve mogelijkheden opgespoord om de programma's te kunnen uitvoeren;
- de uiteindelijke keuze uit de alternatieve mogelijkheden dient gebaseerd te zijn op kosten/baten analyses en op expliciet gemaakte beslissingscriteria.

Een groot pluspunt van PPB is dat het leidde tot een doorbreking van het in veel overheidsorganisaties bestaande gebruik om begrotingen op te stellen uitsluitend op basis van een indeling in kostensoorten. Zo'n indeling biedt vanzelfsprekend weinig of geen aanknopingspunten voor de - relatieve en absolute - beoordeling van de efficiëntie en effectiviteit van actieprogramma's.

PPB heeft twee zwakke kanten. Eén daarvan is dat het vaak niet goed mogelijk blijkt om de „output” (de doeleinden) waarop programma's moeten worden gericht, kwantitatief te meten. Een gedetailleerde kosten/baten analyse is dan niet goed uitvoerbaar en een objectieve keuze uit elkaar uitsluitende alternatieven

wordt uiterst moeilijk. Dit bezwaar, dat niet zozeer in het PPB systeem zelf ligt maar meer in de aard van de activiteiten waarop het moet worden toegepast, is een van de belangrijkste redenen dat PPB niet die vlucht heeft genomen die men er oorspronkelijk in de jaren zestig van had verwacht.

Een tweede probleem is dat PPB (evenals MBO) gemakkelijk ontaardt in een proces van praktisch uitsluitend „top-down” planning. Dit tweede probleem kan in belangrijke mate worden ondervangen door het planningsysteem aan te vullen met ZBB. Evenals bij MBO krijgt dan het element van „bottom-up” planning zijn plaats en ontstaat een veel evenwichtiger geheel. Ook Peter Pyhrr heeft daarop gewezen. Hij drukte het als volgt uit:

„PPB provides the macro-economic tool for centralised decision making on major policy issues and basic fund allocations. Zero Base Budgeting provides the micro-economic tool to transform these objectives into an efficient operating plan”.

(10) Een bevestiging hiervan kan men vinden in een (beperkt) onderzoek naar de toepassing van ZBB bij de regionale overheid in de U.S.A. Van de 11 staten die in 1976 ZBB toepasten, waren er tenminste 4 die dit deden als aanvulling op het PPB systeem. (11)

Het vorenstaande had tot doel duidelijk te maken dat ZBB niet op zichzelf staat, maar moet worden geplaatst in de context van reeds eerder tot ontwikkeling gekomen planning- en begrotingsystemen. Vanzelfsprekend moet ZBB dan ook tegen deze achtergrond worden beoordeeld.

5. De voor- en nadelen van ZBB

In dit onderdeel zal een overzicht worden gegeven van de belangrijkste voor- en nadelen van ZBB die men her en der verspreid in de literatuur tegenkomt.

Voordelen van ZBB

In een verklaring voor een senaatscommissie vatte Peter Pyhrr de voordelen van ZBB samen in vier naar zijn mening overtuigende redenen om dit systeem voor de federale overheid in de U.S.A. verplicht te stellen. ZBB maakt het zijns inziens mogelijk om:

- programma’s met een lage prioriteit in omvang te reduceren of geheel af te schaffen;
- de effectiviteit van programma’s enorm te verbeteren;
- programma’s met hoge prioriteit te versterken door de binnen een departement beschikbare middelen daarheen te verschuiven;
- belastingverhogingen te vertragen. (12)

Het is uiteraard de vraag of iemand als Pyhrr die één van de pioniers van ZBB is en een adviespraktijk op dit terrein heeft opgebouwd, niet een te rooskleurig beeld geeft.

Jimmy Carter, gevraagd naar zijn ervaringen met ZBB tijdens zijn gouverneurschap van de Staat Georgia, noemde de volgende pluspunten: (13)

- ZBB stelt het managementproces in op analyse en het nemen van beslissingen;
- het combineert planning, budgettering en operationele besluitvorming in één enkel systeem;
- het dwingt tot gedetailleerde kosten/baten afwegingen;

- het verschaft een basis voor het tegen elkaar afwegen van lange en korte termijn aspecten;
- het maakt snelle aanpassingen mogelijk aan (gedurende het jaar) optredende wijzigingen in de beschikbare middelen;
- het signaleert doublures in de organisatie (in Georgia bleken b.v. 7 afdelingen verantwoordelijk voor het onderwijs aan dove kinderen);
- het vergroot de participatie van het management in het bestuurlijke proces en is diens gevolg een goede training voor (toekomstige) managers.

Het zal duidelijk zijn dat verschillende van deze voordelen niet direkt zijn verbonden met ZBB in engere zin, maar in belangrijke mate voortvloeien uit de algemene principes van MBO en PPB of, ruimer nog, uit de aanwezigheid van een goed gestructureerde en met uniforme regels werkende organisatie.

Na bovenstaande reacties uit de overheidssector, thans ook een beoordeling vanuit een onderneming. In 1977 besloot de Florida Power and Light Company tot invoering van ZBB. Na de eerste volledige budgetronde – die vooraf was gegaan door een vrij omvangrijk trainingsprogramma – werden de volgende voordelen genoemd:

- ZBB neemt iedere activiteit onder de loupe;
- het stelt elke manager in staat zijn werkterrein beter te leren kennen;
- nieuwe activiteiten worden op gelijke voet beoordeeld als oude;
- ZBB levert een plan voor onvoorziene ontwikkelingen;
- het brengt dynamiek in de planning omdat zowel alternatieve manieren als verschillende niveaus van inspanning worden beoordeeld;
- het vervult een functie als communicatiemiddel;
- het verschaft een basisdocument voor personeelsplanning.

Bij een enquête onder de afdelingshoofden bleek dat vooral de beide eerstgenoemde voordelen belangrijk werden geacht. De overige scoorden slechts gemiddeld of matig. (14) Na het eerste toepassingsjaar werd besloten het systeem verder uit te breiden en het niet alleen toe te passen in het hoofdkantoor, maar ook in de elektriciteitscentrales.

Naast de in bovenstaande drie bronnen genoemde voordelen, komt men verspreid in de literatuur met name nog de volgende pluspunten tegen die gedeeltelijk enkele genoemde punten overlappen. (15)

- Het ZBB-systeem kan selectief worden gebruikt in die zin dat het desgewenst alleen kan worden toegepast in die onderdelen van de organisatie waarover men zich zorgen maakt.
- ZBB brengt uniformiteit met betrekking tot procedures en uitgangspunten voor de planning.
- Het management op de diverse niveaus in de organisatie wordt veel beter geïnformeerd en wordt gedwongen zich meer te verdiepen in de doelstellingen en functies van de te verrichten taken, wat leidt tot een grotere efficiency en effectiviteit.

Naast de positieve aspecten van ZBB zijn er in de loop van de tijd ook nogal wat nadelen of althans zwakke kanten naar voren gebracht.

Zwakke kanten van ZBB

In zijn onderzoek naar de ervaringen in Georgia komt Minmier tot de conclusie dat het belangrijkste bezwaar van ZBB is dat (16)

- de begrotingsvoorbereiding zoveel meer tijd en inspanning vraagt, wat weer tot een zekere ontevredenheid kan leiden, met name bij het lagere management, die de effectiviteit van het systeem nadelig beïnvloedt.

Daarnaast noemt hij nog een tweetal andere gebreken:

- het systeem leidde niet tot een belangrijk andere allocatie van financiële middelen binnen het overheidsapparaat;
- de rangschikking van de beslissingspakketten in volgorde van prioriteit bleek geen effectief uitgangspunt voor aanpassing van de besluitvorming aan wijzigingen in de omvang van de beschikbare middelen (contra een door Carter genoemd voordeel).

Dit laatste punt verdient enige toelichting. Volgens de „theorie” moet de aanpassing aan wijzigingen in de beschikbare middelen geen probleem zijn. Immers men beschikt over een rangschikking van pakketten. Komen er meer middelen dan wordt de afkapgrens eenvoudig verlaagd en omgekeerd, bij minder middelen verhoogd. In de praktijk bleek dit echter niet op te gaan. Men was weinig inventief in het bedenken van pakketten die onder de verwachte afkapgrens kwamen te liggen en dus naar alle waarschijnlijkheid toch niet zouden worden uitgevoerd. Bovendien waren er vaak ook overwegingen van tactische aard (zie het volgende punt) die de rangschikking van het lagere management beïnvloedden. Eén en ander had tot gevolg dat „the priority ranking of our decision packages when we expect 140% funding, simply is not the same as when we expect 115% funding”, zoals een afdelingshoofd in Georgia verklaarde.

Door anderen dan Minmier genoemde zwakke punten zijn: (17)

- De methode die Pyhrr aanraadde om te voorkomen dat de top van de organisatie zou worden overvoerd met een zo groot aantal te rangschikken pakketten dat men door de bomen het bos niet meer zou zien, werkt (vaak) niet. Deze hiervoor beschreven methode van Pyhrr houdt in dat aan de lagere niveaus in de organisatie een voorlopige bestedingsgrens wordt opgegeven die het minimum vormt van het toe te stane budget. Het definitieve budget kan wel groter maar niet kleiner zijn. De gedachte is dat de topleiding dan niet meer hoeft te kijken naar de pakketten die op de lagere niveaus al een zo hoge prioriteit hebben gekregen dat ze binnen het minimum vallen.

In de praktijk bleek echter dat „slimme” afdelingshoofden pakketten met lage prioriteit in het minimum budget stopten in de hoop dat het topmanagement dit niet zou zien en een relatief groot totaalbudget aan de afdeling zou toekennen om de pakketten met grote prioriteit, die buiten het minimum waren gebleven, toch nog te laten uitvoeren.

- De leiding heeft vaak niet de vrijheid, activiteiten en/of niveaus van inspanning naar eigen goeddunken goed of af te keuren.

Zeker in overheidsorganisaties, maar toch ook in ondernemingen, berusten een aantal taken en de intensiteit waarmee ze moeten worden uitgevoerd, op wettelijke verplichtingen, op de situatie in de economie als geheel of in de betreffende branche, op de beschikbaarheid van geschoold personeel, enz. Het heeft dan geen zin alternatieve wijzen van uitvoering en/of alternatieve niveaus van inspanning te gaan opsporen. (18) Dit punt geldt ook voor afdelingen (of overheidsor-

ganen) die zich bezighouden met onderzoek en ontwikkeling. (19) Men heeft daar veelal te maken met projecten of programma's die over verschillende jaren lopen. Als gevolg van beslissingen in voorgaande jaren ligt hier dan ook gewoonlijk al een groot deel van het budget vast.

Het onderhavige bezwaar wordt enigszins ondervangen door, zoals Pyhrr voorstelde, de categorie „business as usual” te introduceren. Een helemaal bevredigende oplossing is dit echter niet, want men roept daarmee weer het gevaar op dat deze categorie als een ontsnappingsmogelijkheid wordt benut om geen minimum-niveaus van inspanning of alternatieve uitvoeringswijzen te hoeven opsporen. Dit laatste is ook de kern van het volgende bezwaar.

– Het is vaak erg moeilijk om afdelingshoofden zover te krijgen dat ze beslissingspakketten formuleren met een minimum niveau van inspanning dat belangrijk lager ligt dan het bestaande niveau en dat bij aanvaarding door de topleiding er toe zal leiden dat het afdelingsbudget aanmerkelijk zal worden gereduceerd.

Afdelingshoofden hebben vaak het gevoel dat ze met dergelijke voorstellen hun eigen graf gaan graven. Bij Texas Instruments liep men in eerste aanleg op dit punt vast. De topleiding verklaarde toen dat het indienen van pakketten met een gereduceerd niveau van inspanning beslist niet noodzakelijk tot budgetverlaging zou leiden maar als afdelingshoofden meenden echt geen kans te zien om minimumpakketten in te dienen, er naar opvolgers voor hen zou worden gezocht die dat wel konden. Dit bleek een afdoende oplossing; althans voor Texas Instruments. Want in de Staat Georgia, waar men met dezelfde moeilijkheid zat, werkte dit middel niet. Het bleek dat er daar drie soorten afdelingshoofden waren: (1) benoemd door de Gouverneur (2) benoemd door een commissie van de betreffende staat (3) benoemd op basis van de uitslag van directe verkiezingen door de kiesgerechtigden van de Staat. Zeker de beide laatste categorieën waren niet erg gevoelig voor de aanwijzingen hoger uit de hiërarchie.

– Een fout die bij de invoering van ZBB gemakkelijk wordt gemaakt is dat het met veel „tam tam” als iets nieuws wordt aangekondigd.

ZBB is echter niet revolutionair en als het dan niet aan de hooggestemde verwachtingen blijkt te voldoen, kan dit negatieve gevoelens in de organisatie creëren zeker indien men al een redelijk werkend systeem heeft waarmee het lagere management tevreden is.

– De naamgeving is psychologisch gezien minder geslaagd.

De leek krijgt gemakkelijk de indruk dat het erom gaat de budgetten zoveel mogelijk in de richting van het nulniveau te verlagen. Dit kan leiden tot grote onrust in de organisatie als plannen tot invoering van ZBB worden aangekondigd.

– De evaluatie en rangschikking van de beslissingspakketten blijft een moeilijk punt.

Er zijn maar weinig organisaties die beschikken over managers met zoveel kennis op alle bij de beoordeling aan de orde komende gebieden dat ze weldoordachte en krachtige beslissingen kunnen nemen. Een sprekend voorbeeld zijn hier weer onderzoek- en ontwikkelingsprojecten. Op het hoogste niveau in de organisatie zal men de rangorde van deze projecten gewoonlijk niet kunnen beoordelen, laat staan zelf kunnen formuleren.

Ditzelfde geldt ook voor andere gebieden van de organisatie. Men zal dan in de top moeten werken met „geconsolideerde” beslissingspakketten, maar daarbij

valt vanzelfsprekend nogal wat detailinformatie weg die voor een scherpe selectie van de goed te keuren activiteiten eigenlijk weer niet kan worden gemist.

6. Samenvatting en conclusie

Zowel in ondernemingen als in niet op winst gerichte organisaties bestaat duidelijk behoefte aan goede procedures voor de begroting van niet direct operationeel gerichte activiteiten en de daarmee verbonden kosten. Tot op heden is er nog geen planningmethode ontwikkeld die op een min of meer perfecte wijze in deze behoefte kan voorzien (zoals de standaardkostenmethode dat kan met betrekking tot de proces gebonden kosten). Niettemin is er wel enige vooruitgang te constateren. In de afgelopen decennia zijn planningsprocedures ontwikkeld die het beginpunt van de planning leggen bij de te realiseren doeleinden en van daaruit, via wat wel wordt genoemd „achterwaartse inductie”, trachten te komen tot een concretisering van taken op lagere niveaus in de organisatie. De hier bedoelde procedures zijn „Management by Objectives (MBO) en „Planning, Programming, Budgeting” (PPB). MBO en PPB geven in beginsel een rationele uitwerking aan het planningsprobleem. Ze zijn echter eenzijdig omdat ze vrijwel uitsluitend „top-down” gericht werken.

Voor een evenwichtige opzet is het gewenst dat aan „bottom-up” planning een belangrijke plaats wordt ingeruimd. Een mogelijkheid om dat te doen is het invoeren van Zero Base Budgeting. De eerste conclusie kan dan ook zijn, dat ZBB in beginsel in een behoefte voorziet. Deze conclusie kan men echter niet zover doortrekken dat men erop laat volgen dat ZBB ook de definitieve oplossing vormt voor het probleem van de begroting van niet direct operationeel gerichte activiteiten. Daarvoor zijn een aantal redenen.

Bij gegeven doeleinden moet het planningsproces steeds twee problemen tot een oplossing brengen:

het opsporen van alternatieven waarmee de doeleinden gerealiseerd kunnen worden en het kiezen uit die alternatieven. Voor het oplossen van deze beide problemen geeft ZBB enige handreiking, maar meer ook niet. Immers voor de oplossing van het eerste probleem blijft essentieel de bereidheid van het (lagere) management om alle beschikbare inventiviteit en deskundigheid in te zetten bij het opsporen van alternatieven en dit is vooral een kwestie van motivatie waarop de feitelijke planningmethode maar een geringe invloed heeft. Ook het tweede probleem blijft open, want ZBB verschaft geen techniek voor de prioriteitsbepaling van alternatieven bij multiple beslissingscriteria. Volstaan wordt met de aanbeveling om de prioriteitsbepaling over te laten aan commissies die al dan niet met meerderheid van stemmen beslissingen kunnen nemen.

Nu is het uiteraard veel te veel gevraagd om van een begrotingsmethode te verlangen dat deze de twee fundamentele problemen van besluitvorming onder onzekerheid in een klap zou moeten oplossen. Hierop mag men ZBB dan ook niet beoordelen. Het betekent echter wel dat de betekenis van de methode moet worden gerelativeerd. ZBB kan niet meer zijn dan een hulpmiddel bij het oplossen van de genoemde planningproblemen. Wat ZBB doet is het op systematische wijze bijeenbrengen van de informatie die nodig is om tot een verantwoorde besluitvorming te komen. Daarbij wordt een integrale aanpak gevolgd, wat betekent dat in beginsel alle activiteiten, met bijbehorende alternatieve uitvoeringsmogelijk-

heden, ter tafel komen en tegen elkaar worden afgewogen. Het „systematische” en „integrale” in de aanpak, vormen de kracht van ZBB. Vrijwel alle hiervoor onder 5 genoemde voordelen zijn daarop terug te voeren. Het leidt ertoe dat het management een grondig inzicht krijgt in de gang van zaken en wordt „gedwongen” tot een rationele besluitvorming.

Daar staat echter tegenover dat het bijeenbrengen van al het materiaal, inclusief de alternatieve uitvoeringsmogelijkheden, veel tijd en inspanning vraagt en is het resultaat dan niet navenant, dan kan dit tot teleurstelling en ontevredenheid leiden (zoals b.v. in Georgia waar van de afdelingshoofden werd verlangd dat ze per beslissingseenheid, 4 elkaar uitsluitende alternatieven met elk 4 verschillende niveaus van inspanning zouden opstellen). Dit bezwaar van het vele werk kan echter wel enigszins worden ondervangen. Zo kan men b.v.:

- ZBB alleen toepassen op die onderdelen van de organisatie waarover men zich zorgen maakt;
- een ruim gebruik toestaan van de categorie „business as usual” pakketten;
- over de hele linie b.v. slechts om de 4 jaar opgave verlangen van uiteenlopende niveaus van inspanning;
- enz.

Een ander belangrijk nadeel - n.l. dat op topniveau een onhanteerbaar groot aantal pakketten moet worden beoordeeld zonder dat daar voldoende detailkennis voor aanwezig is - lijkt te kunnen worden gereduceerd door consolidatieprocedures uit te werken die ertoe leiden dat op de hogere niveaus in de organisatie alleen nog maar combinaties van beslissingspakketten dienen te worden beoordeeld. Deze oplossing biedt meer perspectief dan de door Pyhhr bedachte „handigheid”.

Een definitief oordeel moet hierover echter worden voorbehouden, want tot op heden is er over ervaringen met consolidatieprocedures nog nauwelijks iets bekend.

Of na het zoveel mogelijk reduceren van bepaalde bezwaren, ZBB voor toepassing kan worden aanbevolen, zal vooral ook afhangen van de alternatieve methoden die beschikbaar zijn.

Al naar de aard van de organisatie kunnen die nogal uiteen lopen. Zo hanteren sommige ondernemingen b.v. het systeem waarbij de kosten van onderzoek, ontwikkeling, administratie en andere ondersteunende afdelingen, in de vorm van tarieven en opslagen worden doorbelast aan de operationele eenheden die als „profit centers” werken. Bij de begrotingsbesprekingen wordt jaarlijks aan de leiding van de operationele eenheden overgelaten of ze de nieuwe tarieven en opslagen zonder meer willen accepteren dan wel door de ondersteunende afdelingen „hard” gemaakt willen zien en bij een onbevredigende argumentatie, verlaging willen eisen. Wordt in dit laatste geval geen overeenstemming bereikt dan heeft de topleiding het laatste woord.

Een andere mogelijkheid die men in de praktijk wel aantreft is dat van alle ondersteunende afdelingen een produktiviteitsstijging wordt verlangd overeenkomstig met de loonstijging, tenzij kan worden aangetoond dat dit - op onderdelen - vanwege vaste verplichtingen niet haalbaar is. Ook kan de methode worden toegepast - eventueel in combinatie met de beide zojuist genoemde - waarbij om de zoveel tijd alle ondersteunende activiteiten worden onderworpen aan een grondige functie analyse. Een dergelijke analyse heeft gewoonlijk als voordeel dat voorstellen die de bestaande organisatie ingrijpend zullen veranderen, een veel

betere kans krijgen dan bij ZBB. Zo leidde b.v. een uitgebreide functie-analyse in een bepaalde onderneming tot de conclusie dat verschillende stafafdelingen in het hoofdkantoor, in belangrijke mate doublures waren van stafafdelingen in de divisies en dat een forse besparing zou kunnen worden verkregen door een volledige decentralisatie van deze stafafdelingen door te voeren.

Dergelijke ingrijpende voorstellen zullen in het algemeen niet uit een „bottom-up” aanpak als bij ZBB naar boven komen, omdat de afdelingshoofden dit soort projecten niet kunnen overzien.

Naast ZBB zijn er dus nog verschillende andere procedures denkbaar. Wel is het zo dat men daarin veelal elementen van ZBB kan terugvinden, dan wel dergelijke elementen er gemakkelijk bij kan inbouwen. Aansluitend op de in de titel van deze bijdrage gestelde vraag, moet de eindconclusie dan ook luiden, dat ZBB geen geavanceerde techniek is die eens en voor al het begrotingsprobleem oplost, maar anderzijds ook niet als een zuiver modeverschijnsel kan worden afgedaan.

Kennisneming van ZBB is voor iedere organisatie nuttig want de methode geeft een logische uitwerking aan het planningprobleem en daarvan kan men in beginsel altijd wel wat leren. Of ook tot invoering moet worden overgegaan is in z'n algemeenheid echter niet aan te geven. Want op het onderhavige terrein kunnen procedures als zodanig nimmer succes garanderen. Het doorslaggevende argument zal steeds moeten zijn de invloed die men ervan verwacht op de motivatie en de betrokkenheid bij het beleid van het management op diverse niveaus in de organisatie. Motivatie en betrokkenheid dienen centraal te staan omdat deze in ongestructureerde situaties het succes van een organisatie dominerend bepalen.

Literatuurverwijzingen

- (1) Zie Logan M. Cheek „Leidraad voor Zero Base Budgeting” Samsom/Nive 1978. Oorspronkelijke titel: „Zero-Base Budgeting comes of age”.
- (2) Zie o.a. Robert N. Anthony en John Dearden „Management Control Systems” Third Edition. R. D. Irwin, Inc. Homewood, Illinois 1976.
- (3) Voor uitgebreide voorbeelden zie met name Logan M. Cheek t.a.p. blz. 72 e.v.
- (4) Peter A. Pyhrr „Zero-Base Budgeting” Harvard Business Review, november/december 1970, blz. 115.
- (5) Peter A. Pyhrr „Zero-Base Budgeting” Harvard Business Review, november/december 1970.
- (6) John W. Humble „How to manage by objectives” London 1972, New York Amacon 1978, blz. 33.
- (7) Zie „Texas Instruments shows U.S. business how to survive in the 1980's”. Business Week, 18 sept. 1978.
- (8) Zie o.a. H. Levinson „Management by Whose Objectives?” Harvard Business Review, juli-aug. 1970.
- (9) David Novick „What program budgeting is and is not” In: Current Practices in Program Budgeting, ed. David Novick. The Rand Corporation, 1973.
- (10) Peter A. Pyhrr „Zero Base Budgeting” New York 1973, blz. 153.
- (11) Allen Schick en Robert Reith „Zero base budgeting in the States” The Library of Congress, Congressional Research Service blz. 25.
- (12) „The Zero Base Approach to Government Budgeting” door Peter A. Pyhrr 15 maart 1976 opgenomen in „Federal Reorganisation: the executive branch”, Public Documents Series R. R. Bowker Company New York en London 1977, blz. 421.
- (13) „Jimmy Carter tells why he will use Zero-Base budgeting” Nation's Business, januari 1977, blz. 24-26.
- (14) Benjamin L. Dady „How Florida Power and Light Installed Z-B Budgeting”. Management Accounting, maart 1979, blz. 34.
- (15) Zie vooral James D. Suver en Ray J. Brown „Where does Zero-Base budgeting work?” Harvard Business Review, nov/dec 1977, blz. 76-85.
- (16) Georg S. Minmier „An evaluation of the zero-base budgeting system in governmental institutions” Georgia State University, Atlanta 1975 blz. 167 e.v.
- (17) Zie vooral Suver en Brown t.a.p. H.B.R.
- (18) A. Wildaszky en A. Hammann „Comprehensive versus incremental budgeting in the Department of Agriculture” Administrative Science Quarterly, dec. 1965.
- (19) Zie o.a. „Zero-Base budgeting in the public health service” Case nr. 9 178-080 Harvard Business School, Intercollegiate Case Clearinghouse, Boston 1978.