

Beheersing van de rijksuitgaven in theorie en praktijk

De uitgaven van de rijksoverheid zijn moeilijk in de hand te houden. Zelfs het aanscherpen van het zogeheten stringente begrotingsbeleid heeft daar weinig aan veranderd. In dit artikel wordt ingegaan op de achtergronden van de uitgavenbeheersing. Aangeknoopt wordt bij recente ontwikkelingen van economische organisatietheorieën, waarin de verhouding tussen een superieur en zijn ondergeschikten centraal staat. De auteurs vinden deze 'principal-agent'-verhouding terug in de begrotingscyclus. Op grond hiervan doen zij enige suggesties voor een betere beheersing van de uitgaven.

DRS. C.L. JANSEN – DR. H. DE GROOT*

Regelmatig wordt de krantelezer geconfronteerd met de zoveelste tegenvaller bij de uitvoering van de rijksbegroting. Meestal wordt kort daarna gewag gemaakt van de discussies in het kabinet over de compensatie. De hamvraag is steeds of die compensatie op het betrokken begrotingshoofdstuk moet worden gevonden, moet worden omgeslagen over alle hoofdstukken dan wel ten laste moet worden gebracht van het financieringstekort. In dit artikel analyseren we de nu bekende overschrijdingen in de jaren 1987-1990. Er wordt onderscheid gemaakt tussen beleidsmatige mutaties en mee- en tegenvallers om een helder beeld te kunnen verschaffen van de onderliggende oorzaken. Nagegaan wordt welke categorieën uitgaven bij uitstek uit de hand zijn gelopen, en om welke redenen. Na deze beschrijving proberen we de beheersing van de rijksuitgaven in het kader te plaatsen van de economische theorie van de overheidsorganisatie. Recente ontwikkelingen, zoals de toepassing van de 'principal-agent'-theorie op de publieke sector, worden op hun waarde beproefd. Mede aan de hand van deze benadering worden mogelijke oplossingen voor de geschetste problemen aangegeven.

Ontwikkeling van de rijksuitgaven 1987-1990

Aan het begin van de kabinetsperiode concludeerde de directeur-generaal van de rijksbegroting dat "...beheersing van de overheidsuitgaven binnen de ruimte van herziene meerjarencijfers het centrale thema is van de budgettaire paragraaf in het regeerakkoord van het tweede kabinet-Lubbers"¹. Het regeerakkoord bevat daarom stringente afspraken om overschrijdingen van het vastgestelde uitgavenplafond te voorkomen. Zo is onder meer vastgelegd dat: "...meerjarencijfers de ruimte aangeven waarbinnen de uitgaven moeten blijven. Overschrijdingen worden gecompenseerd door extra ombuigingen, in beginsel in hetzelfde jaar, met inachtneming van de regels van het stringente begrotingsbeleid"². In het regeerakkoord zijn de uitgaven niet al-

leen nominaal genormeerd met behulp van taakstellende meerjarencijfers, maar ook in procenten van het nationaal inkomen. Deze laatste norm is impliciet vastgesteld, via de doelstellingen voor het financieringstekort van het rijk (ten hoogste 5,25% in 1990) en de collectieve-lastendruk (ten minste stabilisatie ten opzichte van het niveau in 1986).

De meerjarencijferbrief³ vormt de cijfermatige uitwerking van de afspraken uit het regeerakkoord. Door middel van de zogenaamde verticale toelichting – die voor het eerst in de *Miljoenennota 1988* is opgenomen – kan een beleidsmatig relevante verklaring worden gegeven voor de budgettaire ontwikkeling sinds de meerjarencijferbrief. In de verticale toelichting worden de uitgaven en de niet-belastingmiddelen per begrotingshoofdstuk onderscheiden in zeven categorieën. Drie daarvan (kasverschuivingen, desalderingen en overboekingen) hebben een technisch karakter. De vier overige categorieën kunnen in twee groepen worden onderscheiden: enerzijds mee- en tegenvallers, anderzijds beleidsmatige uitgavenverhogingen en – verlagingen. Mee- en tegenvallers ontstaan door afwijkingen van de geraamde ontwikkelingen van niet of nauwelijks door de overheid te beïnvloeden grootheden, zoals de werkloosheid, het prijspeil, de wisselkoers, leerlingenaantallen en dergelijke. Daarentegen gaat het bij beleidsmatige mutaties juist om de gevolgen van beleidsbeslissingen.

In tabel 1 is de ontwikkeling van de meerjarencijfers vanaf de 'stand regeerakkoord' weergegeven. De tabel laat zien dat het budgetteren van de rijksuitgaven nog steeds een moeilijke zaak is. Ten opzichte van de meerjarencijferbrief die eind december 1986 werd opgesteld, doet zich in 1987

* Beide auteurs waren ten tijde van het schrijven van dit artikel werkzaam bij de vakgroep openbare financiën en belastingrecht, economische faculteit, Erasmus Universiteit. De eerste auteur is inmiddels werkzaam bij het Centraal Planbureau.

1. J.K.T. Postma, *Meerjarencijfers: kader voor begrotingsbeheersing*, *Openbare Uitgaven*, 1986, nr. 6, blz. 278.

2. *Regeerakkoord*, Staatsuitgeverij, Den Haag, juli 1986, blz. 13.

3. Brief over de meerjarencijfers d.d. 30 december 1986, Tweede Kamer, vergaderjaar 1986-1987, 19700, nr. 39.

Tabel 1. De ontwikkeling van de rijksuitgaven sinds de meerjarencijferbrief in miljarden gulden; 1987-1990

	1987	1988	1989	1990
1. Stand meerjarencijferbrief	166,6	165,6	165,7	166,9
2. Mutaties:				
- tegenvallers	9,3	10,2	11,4	13,5
- meevallers ^a	-4,5	-3,8	-4,2	-5,0
- beleidsmatige verhogingen	3,7	5,3	6,7	8,7
- beleidsmatige verlagingen	-2,1	-6,0	-8,6	-10,5
- technische mutaties ^b	0,7	-1,1	-1,8	-4,3
3. Stand <i>Miljoenennota</i> 1989	173,7	170,2	169,2	169,3
4. Saldi:				
- mee- en tegenvallers	4,8	6,4	7,2	8,5
- beleidsmatige mutaties	1,6	-0,7	-1,9	-1,8
- totaal relevante mutaties	6,4	5,7	5,3	6,7

Bron: berekend uit de *Miljoenennota* 1988 en 1989.

a. Gecorrigeerd voor de "meevaller" bij de rente-uitgaven van 0,2 miljard in 1987 oplopend tot f 1,2 miljard in 1990 als gevolg van (extra) vervroegde aflossingen van woningweteningen. Hier staat immers op de begroting van VROM een nog forsere derving van rente-inkomsten tegenover, oplopend van f 0,4 miljard in 1987 tot f 2,2 miljard in 1990.

b. Overeenkomstig Financiën-opstellingen inclusief mutaties samenhangend met de WIR/AKW/Vpb/Oort-operatie, de privatisering van de PTT en het loodswezen en de financieringswijziging academische ziekenhuizen. Bovendien inclusief tegenboeking in verband met voetnoot a). De grote negatieve waarde in 1990 is vooral het gevolg van de uitgavenvermindering door de privatisering van de PTT.

reeds f 9,3 miljard aan tegenvallers voor⁴. Dit bedrag loopt op tot f 13,5 miljard in 1990. Hier staan slechts meevallers tegenover van f 4,5 miljard in 1987 en f 5 miljard in 1990. Per saldo is er dus sprake van een forse onderschatting van de uitgaven. De uitgavenaccessen die voortvloeien uit expliciete beleidsbeslissingen zijn eveneens omvangrijk en lopen sterk op: van f 3,7 miljard in 1987 tot f 8,7 miljard in 1990.

Tegenover de uitgavenoverschrijdingen staan omvangrijke beleidsmatige verlagingen. Dit zijn niet alleen specifieke compensaties binnen hetzelfde begrotingshoofdstuk. Tot de beleidsmatige uitgavenverlagingen behoren eveneens de additionele ombuigingen waartoe het kabinet sinds het regeerakkoord heeft besloten. Uit tabel 1 (totaal relevante mutaties) blijkt dat er uiteindelijk in alle jaren sprake is van een aanzienlijke overschrijding van de taakstelling.

De uitgaven in procenten van het nationaal inkomen wijken minder af van de uitgangspunten in het regeerakkoord⁵. Het nationaal inkomen ligt namelijk door een meevallende volumegroei op een aanzienlijk hoger niveau dan het nationaal inkomen waarvan werd uitgegaan bij het opstellen van het regeerakkoord. Hierdoor blijven de doelstellingen voor het financieringstekort van het rijk en de collectieve-lastendruk binnen bereik⁶. Het kabinet heeft dus gekozen voor het realiseren van de minst knellende uitgavennorm van het regeerakkoord, te weten verlaging van de uitgaven in procenten van het nationaal inkomen in plaats van realisatie van de meerjarencijfers voor de nominale uitgaven.

Detailanalyse van de overschrijdingen

In deze paragraaf worden de oorzaken van de totale uitgavenoverschrijdingen in 1990 – het eindjaar van deze kabinetsperiode⁷ – in detail geanalyseerd. Achtereenvolgens bespreken we nu twee soorten overschrijdingen:

- mee- en tegenvallers door ramingsfouten;
- beleidsmatige mutaties.

Uit tabel 1 blijkt dat de eerste categorie mutaties de uitgaven in 1990 met f 8,5 miljard heeft verhoogd, terwijl de beleidsmatige mutaties per saldo een verlaging van f 1,8 miljard hebben opgeleverd.

Mee- en tegenvallers door ramingsfouten

Veruit de grootste ramingsfout (per saldo f 3,5 miljard) doet zich voor bij de aanvullende posten loonbijstelling en prijsbijstelling⁸. De tegenvaller bij de aanvullende post loonbijstelling (per saldo f 1,8 miljard) is voor f 1,0 miljard veroorzaakt door een hogere incidentele loonontwikkeling in de onderwijssector. Dit is het gevolg van de zogenaamde vergrijzingsproblematiek binnen het onderwijs: de stijgende gemiddelde leeftijd van de leerkrachten veroorzaakt hogere kosten dan in de ramingen van Onderwijs en Wetenschappen (O&W) en Financiën was opgenomen. Deze overschrijding wordt in de verticale toelichting geboekt als een tegenvaller in de aanvullende post; via de overboeking wordt echter de begroting van O&W overschreden.

Bij de prijsbijstelling is er sprake van een globale systematiek, waarbij de aanpassing geschiedt conform de prijsontwikkeling van vijf voor de rijksbegroting relevante bestedingscategorieën⁹. De opwaartse bijstelling met f 1,7 miljard is het gevolg van de tegenvallende ontwikkeling van de voor de rijksbegroting relevante prijzen; met name de bouwpreisen zijn veel hoger uitgevallen dan ten tijde van de opstelling van het regeerakkoord werd verwacht. In hoeverre deze prijsstijgingen worden gecompenseerd door ombuigingen in de sectoren waar zich de specifieke prijsstijgingen aftekenen is afhankelijk van de besluitvorming in het kabinet. Tijdens deze kabinetsperiode heeft een dergelijke specifieke compensatie slechts gedeeltelijk (alleen in 1987) plaatsgevonden, met name bij het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieuhygiëne (VROM).

Bij de rente-uitgaven (gecorrigeerd voor de vervroegde aflossingen van woningweteningen) doet zich per saldo een tegenvaller voor van f 1,4 miljard, dat wil zeggen een overschrijding met 6%. Dit is vooral het gevolg van een hogere rentevoet.

Een andere grote tegenvaller van f 1 miljard – een overschrijding van de oorspronkelijke raming met 17% – doet zich voor bij de afdrachten aan de Europese Gemeenschap. Deze werd met name veroorzaakt door de grote financiële problemen van de EG.

De kwaliteit van de ramingen op de begrotingshoofdstukken van de departementen kan worden beoordeeld door per begrotingshoofdstuk het saldo van mee- en tegenvallers te relateren aan het niveau van de uitgaven in de meerjarencijferbrief¹⁰. Uit tabel 2 blijkt dat de tegenvallers op de meeste begrotingshoofdstukken aanzienlijk groter zijn dan de mee-

4. Voor f 4,5 miljard veroorzaakt door de WIR. Hiervan is f 3 miljard neutraal voor het financieringstekort omdat in samenhang hiermee tevens een hogere registratie (f 2,6 miljard) van opbrengsten vennootschapsbelasting heeft plaatsgevonden en bovendien de desinvesteringsbetalingen f 0,4 miljard hoger zijn uitgevallen.

5. Vergelijk de *Macro Economische Verkenning* 1989, blz. 20.

6. *Miljoenennota* 1989, blz. 14.

7. De detailanalyse is gericht op 1990 omdat de budgettaire doelstellingen met name voor dat jaar zijn geformuleerd (in het regeerakkoord staat geen tijdpad voor het financieringstekort). Deze keuze impliceert dat vooral wordt gekeken naar de structurele doorwerking van ramingsfouten en beleidsmaatregelen.

8. Deze posten zijn noodzakelijk omdat bij de opstelling van de ontwerpbegrotingen en de meerjarencijfers de bedragen worden uitgedrukt in het loon- en prijsniveau van het voorafgaande jaar. De bedragen die naar verwachting noodzakelijk zijn om deze bedragen aan te passen aan de geraamde loon- en prijsontwikkelingen worden opgenomen in de vorm van aanvullende posten voor de hele rijksbegroting. Ten tijde van de opstelling van de voorjaarsnota wordt de loon- en prijsbijstelling opnieuw geraamd op basis van de dan beschikbare cijfers uit het Centraal Economisch Plan. In de voorjaarsnota volgt dan een toedeling aan de begrotingshoofdstukken.

9. Netto materiële overheidsconsumptie, particuliere consumptie, bruto investeringen in woningen, bruto investeringen in overige vaste activa en de bruto overheidsinvesteringen.

10. Bij Buitenlandse Zaken is genormeerd met het uitgavenniveau in de *Miljoenennota* 1989; dit in verband met het toevoegen van het 'vierde eigen middel EG' aan dit begrotingshoofdstuk.

vallers, zodat per saldo een overschrijding van het uitgavenkader met f 3,3 miljard resulteert. De grootste relatieve ramingsfout doet zich voor bij het Ministerie van Financiën. Deze overschrijding met f 0,4 miljard wordt vooral veroorzaakt door een aanzienlijke opwaartse bijstelling van de schade-uitkeringen uit hoofde van de exportkredietverzekering¹¹. Ook bij het Ministerie van O&W zijn grote ramingsfouten gemaakt. Naast de reeds besproken tegenvaller van f 1,0 miljard door de hogere incidentele loonontwikkeling in de onderwijssector, heeft een groter beroep op de garantie-regeling geleid tot f 0,2 miljard aan hogere salarisuitgaven. Verder doet zich een tegenvaller voor bij de studiefinanciering: f 0,7 miljard, inclusief extra automatiseringskosten. Er worden – door een groter aantal studenten en een groter deel dat een beroep doet op de regeling – aanzienlijk meer beurzen toegekend dan bij de invoering van de Wet op de Studiefinanciering werd geraamd. De ramingsfout bij O&W bedroeg ten tijde van de Miljoenennota 1989 in totaal circa f 2,4 miljard.

De grote overschrijdingen bij Financiën en O&W doen zich voor bij open-einderegelingen. Toch is het niet zo dat een relatief groot aandeel van open-einderegelingen een zelfstandige oorzaak vormt van ramingsfouten. Indien objectief wordt geraamd, is de kans op een tegenvaller in beginsel even groot als de kans op een meevaller.

Beleidsmatige mutaties

Er is in 1990 sprake van beleidsmatige uitgavenverhogingen van f 8,7 miljard. Hier is slechts voor de helft specifieke compensatie tegenover gezet, dat wil zeggen compensatie in dezelfde sector. Beleidsintensiveringen leiden dus voor een bedrag van ruim f 4 miljard tot een overschrijding van het uitgavenkader. Er is met name extra geld uitgetrokken voor scholing en werkgelegenheid, de arbeidsvoorwaarden in de collectieve sector, de infrastructuur en de koopkracht-reparatie.

Tegenover de beleidsintensiveringen staan beleidsmatige uitgavenverlagingen ten bedrage van f 10,5 miljard. Ten dele betreft dit de eerder genoemde specifieke compensatie. Daarnaast heeft het kabinet additionele uitgavenverlagingen tot stand gebracht van circa f 6 miljard. Uit tabel 2 – waarin per begrotingshoofdstuk het saldo van de beleidsmatige mutaties is opgenomen – blijkt dat deze additionele ombuigingen niet evenredig over de begrotingshoofdstukken zijn verdeeld. Met name bij O&W (studiefinanciering) en VROM (vroege aflossingen van woningwetten) en prijsbijstelling) zijn specifieke compensatiemaatregelen getroffen voor het nadelige saldo van mee- en tegenvallers.

De grote ramingsfouten, niet-specifiek gecompenseerde beleidsintensiveringen, moeizaam tot stand gebrachte additionele ombuigingen en resterende uitgavenoverschrijdingen wekken nog immer twijfels aan de beheersbaarheid van de rijksuitgaven. De recente aanscherping van de regels van het stringente begrotingsbeleid¹² heeft in 1988 nieuwe overschrijdingen niet kunnen voorkomen. In 1989 tekenen zich opnieuw overschrijdingen van het uitgavenkader af. Een verdere verbetering van de budgettaire beheersingsmethodieken is daarom hard nodig¹³.

De 'principal-agent'-theorie

Een zinvolle analyse van de geschetste praktijk van de uitgavenbeheersing van het rijk behoeft een analysekader dat recht doet aan de gecompliceerde, hiërarchische organisatie van de rijksoverheid. Al te lang is er in de economie van de publieke sector van uitgegaan dat de uitvoerende organisatie van de overheid, het ambtenarenapparaat, als een monolithische bureaucratie trouwhartig en nauwgezet de directieven van de politiek uitvoert. De aandacht voor de interne

Tabel 2. Uitgaven per begrotingshoofdstuk, de aandelen van open-einderegelingen en procentuele overschrijdingen naar oorzaak; gerangschikt naar de omvang van de saldi van mee- en tegenvallers (in 1990)

	Uitgaven meerjaren-cijferbrief	Aandeel open einde	Mee- en tegenvallers	Saldi ^a beleidsmatige mutaties	Totaal relevante mutaties
	mrd.	%		procenten	
Financiën	3,1	26	12,0	0,9	12,9
O&W	27,0	75	8,9 ^b	-4,8	4,1
Landbouw	2,5	19	3,1	4,5	7,6
Ontwikkelings-samenwerking	4,8	0	2,7	0	2,7
BuZa	1,5	51	1,8	-0,1	1,7
Justitie	3,4	6	1,5	2,7	4,2
V&W	9,8	0	1,4	-1,3	0,1
SoZa	16,5	74	0,6	1,7	2,3
EZ	2,9	7	0,5	-2,2	-1,7
Defensie	14,2	5	0,1	-2,9	-2,8
VROM	15,3	39	0,1	-10,4	-10,3
WVC	11,1	7	-0,2	2,1	1,9
BiZa	3,9	12	-0,3	-2,6	-2,9

Bron: zie tabel 1; Toetscriteria open-einderegelingen, Tweede Kamer, vergaderjaar 1988-1989, 20862, nrs. 1-2.

a. + = overschrijding uitgavenkader.

b. Inclusief de tegenvaller van 3,8% in de aanvullende post loonbijstelling door de hogere incidentele loonontwikkeling in de onderwijssector.

structuur van de overheidsbureaucratie is in de leerboeken, en zelfs in de wetenschappelijke literatuur, zeer beperkt. De vroegere nuanceringen van dit beeld, bij voorbeeld door Niskanen, slaan door naar een tegenovergestelde maar even simplistische visie op de overheidsbureaucratie. De laatste wordt daarin gezien als monopolistische aanbieder van overheidsvoorzieningen, die mede door zijn informatievoorsprong een maatschappelijk gezien veel te hoog overheidsbudget afdwingt. De laatste tien jaar zijn er echter ontwikkelingen gaande binnen de economische organisatie-theorie die uitzicht bieden op een realistischer benadering¹⁴. De belangrijkste begrippen van deze benadering zijn 'principal-agent'-relaties en transactiekosten.

Een organisatie kan worden gezien als een keten van *principal-agent*-relaties. Een 'principal' (superieur) is voor het bereiken van zijn doelstellingen afhankelijk van één of meer 'agents' (ondergeschikten) vanwege de gespecialiseerde kennis of de bekwaamheden van de laatste(n). De principal heeft echter slechts beperkte mogelijkheden om de gedragingen van de agent dwingend voor te schrijven. Deze relatie wordt getypeerd door:

- informatie-asymmetrie. Vaak is de agent beter op de hoogte van de relevante aspecten van het productieproces dan de principal;
- divergerende doelstellingen: principal en agent streven niet dezelfde doelstellingen na. De principal is uit hoofde van zijn positie vaak meer betrokken bij de doelstellingen van de organisatie als geheel dan de agent.

In de praktijk komt dit soort relaties op vele terreinen voor, zowel binnen als buiten organisaties in formele zin. Te den-

11. Deze wordt in 1990 voor eenderde deel gecompenseerd door hogere premie-ontvangsten.

12. Tweede Kamer, vergaderjaar 1987-1988, 20200, nr. 41.

13. Vgl. F.W. Rutten, Op weg naar voltooiing van het sociaal-economisch herstel, *ESB*, 4 januari 1989, blz. 8.

14. Zie C.W.J. Hendrikse en H. Schreuder, Economische organisatie-theorieën, *ESB*, 2 september 1987, blz. 810-815, en T.M. Moe, The new economics of organization, *American Journal of Political Science*, jg. 28, 1984, nr. 4, blz. 739-777.

ken valt aan de verhouding werkgever-werknemer, aandeelhouder-manager, cliënt-advocaat, enzovoorts. Het gevolg van de informatie-asymmetrie en de divergerende doelstellingen is een verlies van controle door de principal op de uitkomsten van het productieproces, en daarmee mogelijk een voor hem sub-optimaal resultaat.

De delegatie van de uitvoering van de productie aan de agent brengt dus in het algemeen 'agency'-kosten met zich mee. De omvang daarvan is uiteraard afhankelijk van de mate van informatie-asymmetrie en de mate waarin doelstellingen divergeren. Er zijn echter remedies denkbaar om het agencyprobleem te minimaliseren. Door het meten van bepaalde grootheden in het productieproces ('monitoring') kan de principal meer te weten komen over de activiteiten van de agent en hem op basis van die informatie proberen te sturen, met andere woorden, hij kan 'incentives' (prikkels) aanbrenge. Een bekend voorbeeld is de koppeling van de beloning van de agent aan de door hem geleverde en meetbare prestaties. Het is belangrijk om op te merken dat de informatieverzameling en de opzet van een monitoring- en incentive-systeem niet kosteloos zijn. Deze zogenaamde *transactiekosten* behoren daarom te worden afgewogen tegen de te bereiken baten door meer op de doelstellingen van de principal gerichte productieve activiteiten. In de publieke sector is sprake van een groot aantal principal-agent relaties. Als voor de uitgavenbeheersing relevante verhoudingen kunnen genoemd worden: parlement-kabinet, Ministerie van Financiën-vakministeries, financiële afdelingen vakministeries-beleidsafdelingen. De doelstellingen van de verschillende actoren zijn niet eenvoudig vast te stellen: zij zullen van geval tot geval moeten worden nagegaan. Dat geldt ook voor de informatie-asymmetrieën. Verschillende beheersingsinstrumenten zullen vervolgens moeten worden beoordeeld op hun transactiekosten en hun efficiency bevorderende werking. We zullen nu achtereenvolgens een aantal aspecten van de genoemde principal-agent relaties, relevant voor de uitgavenbeheersing, bespreken.

Parlement-kabinet

Het parlement delegeert de begrotingsuitvoering – gegeven de vaststelling van de rijksbegroting voor enig jaar – aan het kabinet. Het hiermee in feite aangegane 'contract' is vooral toegespitst op autorisatie van uitgaven; de daarvoor te produceren prestaties zijn voor 30 tot 40% van de rijksuitgaven in bijlagen bij de rijksbegroting vermeld. Anders dan bij overschrijding van de uitgaven bestaan er echter geen formele sancties bij het niet of in onvoldoende mate leveren van de geraamde prestaties. Het parlement wordt geïnformeerd over de begrotingsuitvoering middels de voorjaarsnota, miljoenennota, najaarsnota en februarinota. Deze informatie betreft vrijwel uitsluitend de uitgaven en inkomsten, niet de prestaties. Deze nota's hebben geen kracht van wet, anders dan de suppletore begrotingswetten per begrotingshoofdstuk, die het parlement in het verleden meestal veel later bereikten. Dat laatste gold ook voor de definitieve rijksrekeningen. Deze verantwoordingsprocedure is, als onderdeel van de Operatie Comptabel Bestel, sinds kort aanzienlijk versneld.

Gelet op het voorgaande lijkt er sprake te zijn van een informatie-asymmetrie ten nadele van het parlement, in het bijzonder waar het de achtergronden van overschrijdingen en hun relatie met geleverde prestaties betreft. Divergentie van doelstellingen is minder een probleem naarmate doelstellingen van het regeringsbeleid scherper zijn vastgelegd in een regeerakkoord¹⁵. In dat laatste geval is delegatie van begrotingsbeslissingen 'tijdens de rit' een minder riskante zaak voor de politieke meerderheid in het parlement, en is ook de informatiebehoefte naar verhouding minder groot. De beheersingsinstrumenten van het parlement zijn na de vaststelling van de begroting beperkt en vooral gericht op het achteraf sanctioneren van begrotingswijzigingen. De transactie-

kosten van een verbeterde informatievoorziening moeten echter niet onderschat worden. De stapels papier die een kamerlid dagelijks bereiken zijn waarschijnlijk al te groot.

Belangrijk lijkt daarom het *vooraf* vastleggen van specifieke gedragsregels (ofwel: contractspecificatie) voor het geval dat geraamde uitgaven en/of prestaties niet gerealiseerd worden. Bij voorbeeld: bij open-einderegelingen kunnen vooraf mogelijke oorzaken van overschrijdingen op een rij worden gezet. Per type overschrijdingen kan worden afgesproken of te zijner tijd al dan niet compensatie op het betrokken begrotingshoofdstuk moet plaatsvinden. Zo kan bij voorbeeld worden afgesproken om overschrijdingen bij de studiefinanciering als gevolg van een tegenvallende inkomensontwikkeling niet op het hoofdstuk onderwijs te compenseren, maar overschrijdingen door een meer dan vooraf aangegeven stijging van het aantal studenten wel. Of, bij hogere dan vooraf geraamde schade-uitkeringen uit hoofde van de exportkredietverzekering wordt een verhoging van de premies afgesproken, zodanig dat het verlies (meerjarig) wordt gecompenseerd. Bij niet voorziene prijsstijgingen die uitgaan boven de prijsstijging van het nationaal inkomen kan worden afgesproken dat deze voor een bepaald gedeelte worden gecompenseerd door volume-aanpassingen bij de betreffende uitgaven. Dergelijke afspraken kunnen bij voorbeeld bij het opstellen van een regeerakkoord of bij de parlementaire behandeling van basiswetten worden gemaakt. Uiteraard blijft het afdwingen van dergelijke afspraken in laatste instantie een kwestie van politieke wil, gegeven de bevoegdheden van het parlement in ons politiek bestel.

Ook in verschillende recente beleidsadviezen worden voorbeelden gegeven van contracten die tussen parlement en kabinet kunnen worden afgesloten. Zo is voorgesteld om in het volgende regeerakkoord een algemene begrotingsreserve van circa f 2 miljard te introduceren¹⁶. 'Onontkoombare' uitgavenoverschrijdingen zouden tijdens de volgende kabinetsperiode ten laste van dit reservefonds moeten worden gebracht. Gezien de grootte van de in de praktijk optredende overschrijdingen moet aan een fonds van een dergelijke omvang niet te veel waarde worden gehecht. Bovendien is de kans groot dat ministers zullen pogen hun uitgavenoverschrijdingen ten laste van het fonds te brengen in plaats van compensatie op het eigen begrotingshoofdstuk te bieden. Een hoofdstuksgewijze begrotingsreserve – zoals is voorgesteld door de Studiegroep Begrotingsruimte¹⁷ – komt aan dit laatste bezwaar tegemoet en verdient onzes inziens serieuze overweging.

Wij verwachten daarentegen weinig van de door De Grave en Hoogervorst bepleite wettelijke verplichting tot tekortreductie met de daaraan gekoppelde 'automatische kaasschaafmethode'¹⁸. De per begrotingshoofdstuk uiteenlopende oorzaken en de relatieve omvang van de overschrijdingen worden dan wel heel gemakkelijk terzijde geschoven. Zo kan het voor grote overschrijders aantrekkelijk zijn om het besluitvormingsproces te traineren omdat proportionele uitgavenverlagingen minder onplezierig zijn dan specifieke compensatie.

In de aanbeveling van de Studiegroep Begrotingsruimte¹⁹, om in de jaartijks leningwet een plafond voor de op te nemen leningen in te stellen, ontbreekt daarom terecht het 'kaasschaafregime'. Positief daarin valt ook te beoordelen de

15. Dat onduidelijke doelstellingen het kabinet een grote bewegingsvrijheid geven is aangetoond bij het bespreken van de 'dubbele' uitgavennorm in het huidige regeerakkoord.

16. C.A. de Kam, J. de Haan, C.G.M. Sterks, Rationeler en beter beheer, *ESB*, 12 oktober 1988, blz. 949.

17. *Naar gezonde overheidsfinanciën*, Achtste rapport Studiegroep Begrotingsruimte, Tweede Kamer, vergaderjaar 1988-1989, 20995, nr. 1, blz. 45.

18. F. de Grave en H. Hoogervorst, Tekortreductie in de jaren negentig, *ESB*, 7 december 1988, blz. 1166-1168.

19. *Naar gezonde overheidsfinanciën*, blz. 39.

verplichting van het kabinet om in overleg te treden met het parlement over de te nemen maatregelen zodra te voorzien is dat de in de leningwet gestelde limiet wordt overschreden. Maar er kunnen vanuit macro-economische optiek vraagtekens worden gezet bij het in mindering brengen van overschrijdingen in enig jaar op het leningplafond van het daaropvolgende jaar²⁰. De pro-cyclische werking kan wellicht afgezwakt worden door, net als bij de Gramm-Rudmanwet, het leningplafond te laten vervallen als de economische groei beneden een afgesproken percentage daalt.

Ministerie van Financiën-vakministeries

Het Ministerie van Financiën heeft een belangrijke rol in het toezien op de naleving van de gemaakte begrotingsafspraken. Er worden voortdurend pogingen ondernomen om de beheersbaarheid van de uitgaven te vergroten; zie de brieven *Budgetdiscipline*²¹ en *Plan van aanpak Comptabel bestel*²² van de minister van Financiën aan de Tweede Kamer. Het stringente begrotingsbeleid – de spelregels rond de begrotingsuitvoering – vormt daar een belangrijk onderdeel van. Zonder hier in details op in te gaan, wordt de kern van de spelregels gevormd door de regel dat overschrijdingen in het algemeen door gelijkwaardige uitgavenverminderingen op het betrokken begrotingshoofdstuk moeten worden gecompenseerd.

Informatie-asymmetrie ten gunste van de vakministeries speelt ongetwijfeld een rol in deze principal-agent-relatie, gezien de omvang en de complexiteit van de meeste voorzieningen en het veelal ontbreken van een goed inzicht in de geleverde prestaties. Ook zal er sprake zijn van divergentie van doelstellingen, meer nog dan in de politieke relatie parlement-(meerderheids)kabinet. Vakministeries staan veel meer bloot aan de pressie van groepen die bij uitgaven in de betrokken sector belang hebben. De ambtenaren van de vakministeries, al dan niet afkomstig uit het 'veld', zullen relatief ontvankelijk zijn voor de argumenten van de betrokken pressiegroepen. Het Ministerie van Financiën beschikt op dit niveau nauwelijks over sturingsmogelijkheden, behalve de via het politieke niveau af te dwingen compensatieregels. Directe prikkels op ambtelijk niveau om de regels na te leven lijken afwezig. Daarnaast zijn er ook weinig prikkels om de efficiëntie te vergroten. Dit wordt veroorzaakt door de nadruk die in de begroting op de verantwoording van de inputs (de financiële middelen) gelegd wordt, en door onvoldoende inzicht in de geleverde prestaties. Budgettering van voorzieningen is weliswaar een antwoord op de onbeheersbaarheid van open-einderegelingen, maar leidt niet noodzakelijk tot een grotere efficiëntie zolang de geleverde prestaties niet worden getoetst.

Als gevolg van de complexiteit van de meeste publieke voorzieningen is de informatie-asymmetrie niet eenvoudig – dus niet tegen lage transactiekosten – op te lossen. Dat suggereert gedecentraliseerde vormen van (zelf)beheer, waarin duidelijke afspraken worden gemaakt over de te leveren prestaties bij een gegeven budget en welomschreven sancties bij niet nagekomen afspraken. De vakdepartementen dragen in een dergelijk systeem zelf de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van hun begroting. De intensieve bemoeienis van het Ministerie van Financiën tijdens de begrotingsuitvoering kan dan worden verminderd. Meer dan tot nu toe kan de aandacht van Financiën dan worden gericht op het ondersteunen van de vakdepartementen bij de noodzakelijke verbetering van de ramingen.

De divergentie van doelstellingen zou op termijn kunnen worden verkleind door de mobiliteit van ambtenaren tussen vakministeries te bevorderen, waardoor een minder sterke vereenzelving met bepaalde beleidsterreinen ontstaat. Prikkels zouden kunnen worden ingebouwd als onderdeel van de afspraken over budgetten en prestaties²³. Het Ministerie van Financiën – en in het verlengde daarvan de financiële afdelingen van de vakministeries – zou moeten be-

schikken over specifieke middelen om ministeries respectievelijk afdelingen te belonen voor het nakomen van gemaakte afspraken, zoals het nauwkeurig ramen van exogene grootheden die de uitgaven beïnvloeden (denk aan de onderwijsramingen), of het bereiken van een bepaalde, taakstellende verlaging van de uitgaven per eenheid produkt. Die beloningen dienen overigens wel geoormd te zijn voor specifiek aan te geven beleidsprioriteiten ('nieuw beleid') om de efficiëntie-vergroting in de betrokken sector niet via een omweg weer ongedaan te maken²⁴. Hierdoor kan het grote bedrag aan niet-gedekte beleidsintensiveringen worden teruggedrongen. Ook zou – evenals in Denemarken – voor vakdepartementen de mogelijkheid kunnen worden gecreëerd om leningen bij het Ministerie van Financiën af te sluiten om de produktiviteit te bevorderen. Deze kunnen vervolgens in een vooraf afgesproken tempo – uit de te realiseren besparingen – worden afgelost.

Financiële afdelingen-beleidsafdelingen

Deze relatie vertoont veel overeenkomst met de zojuist geschetste relatie. De informatie-asymmetrie is wellicht minder groot vanwege de kortere afstand tot het produktieproces. Maar ook hier geldt dat bij complexe produktieprocessen een relatief gedecentraliseerde beheersvorm de voorkeur verdient. Duidelijke afspraken over budgetten en prestaties zijn noodzakelijk. Divergentie van doelstellingen speelt ook hier een belangrijke rol en is deels op termijn oplosbaar door de mobiliteit van ambtenaren binnen het departement te bevorderen.

Slot

Uit onze analyse blijkt dat de overschrijdingen van de rijks-uitgaven ten opzichte van de uitgangspunten van het regeerakkoord het gevolg zijn van grote ramingfouten en niet-specifiek gedekte beleidsintensiveringen. Dit impliceert dat een verdere verbetering nodig is van de budgettaire beheersingstechnieken. Op basis van de principal-agent-relaties tussen parlement en kabinet, tussen het Ministerie van Financiën en de vakministeries en binnen de vakdepartementen, wordt gepleit voor het sluiten van contracten tussen de deelnemers in de besluitvorming. In deze contracten moeten voorafspecifieke gedragsregels worden vastgelegd voor het geval dat de geraamde uitgaven en/of prestaties niet gerealiseerd worden. In de relatie parlement-kabinet kunnen regeerakkoord en basiswetten daarvoor worden benut. Ook tussen het Ministerie van Financiën en de vakministeries en binnen de vakministeries moeten duidelijke afspraken worden gemaakt over de te leveren prestaties bij een gegeven budget en over de sancties bij het niet nakomen van afspraken. Meer dan nu het geval is, moeten prikkels worden ingebouwd, die zorgvuldig ramen, naleving van budgettaire afspraken en efficiëntievergroting kunnen stimuleren.

Kees Jansen
Hans de Groot

20. Zie hiervoor J. de Haan, C.A. de Kam en C.G.M. Sterks, Naar gezonde overheidsfinanciën?, *ESB*, 8 februari 1989, blz. 136.

21. Zie voetnoot 12.

22. Tweede Kamer, vergaderjaren 1985-1988, 19395.

23. Vgl. H. de Groot, J.M.M. Ritzen et al, *Lessen in bezuinigen*, Distributiecentrum Overheidspublicaties, 1988.

24. In de brief *Budgetdiscipline* (zie noot 12) is met de uitwerking van deze gedachte een voorzichtig begin gemaakt (blz. 16, regel O): "...besparingen uit hoofde van aanwijsbaar efficiënt beheer van begrotingsgeld kunnen (voor een deel) binnen het desbetreffende begrotingshoofdstuk worden aangewend voor beleidsintensiveringen".