

# Beleid en beheer

Op vrijdag 30 september jl. werd naar aanleiding van het verschijnen van de *Miljoenennota 1989* in het Nederlands Congresgebouw in Den Haag een discussie-middag gehouden met als thema "De Rijksbegroting op het raakvlak van beleid en beheer: naar verbetering van het comptabele bestel". Deze middag was georganiseerd door het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven, in samenwerking met het Ministerie van Financiën. In dit artikel wordt verslag gedaan van de discussie die onder voorzitterschap van prof. dr. L.F. van Muiswinkel werd gehouden naar aanleiding van de inleidingen van Bac, Bekker en de Kam. Deze inleidingen zijn in deze ESB afgedrukt.

Als eerste vragensteller haakte *De Kok* in op het pleidooi van De Kam om meer aandacht te besteden aan het definiëren en meten van daadwerkelijke prestaties in de overheidssector. Hij vroeg zich af waarom het in kaart brengen van de kosten en baten van het functioneren van onderdelen van de overheid onvoldoende van de grond komt. De Kam constateerde in zijn repliek dat het onderwerp van de prestatiemeting op dit moment in Nederland – anders dan in de Verenigde Staten – onvoldoende leeft. Bac voegde hieraan toe dat er in dit opzicht sprake is van een 'missionaire taak'. Er zal door de overheid moeten worden geanticipeerd op informatievragen uit de maatschappij. Hoewel de ontwikkeling van prestatie maatstaven zal gaan via de weg van 'trial and error' zal volgens hem op enig moment de zinvolheid van het gebruik van dergelijke maatstaven worden aangetoond.

*Gerritse* stelde Bekker de vraag tegen welke achtergrond deze een actievare rol van het Ministerie van Financiën bepleitte bij de verdere ontwikkeling van het comptabele bestel. Hierbij werd door *Gerritse* naar voren gebracht dat ook vanuit het parlement dergelijke suggesties zijn gedaan, waarop door de minister van Financiën steeds terughoudend is gereageerd. In zijn antwoord bracht Bekker naar voren dat hij bij de verbetering van het comptabele bestel vooral een coördinerende rol ziet voor het Ministerie van Financiën, vergelijkbaar met de rol die het Ministerie van Binnenlandse Zaken zou moeten vervullen ten aanzien van het overheidsperoneelsbeleid. Vakdepartementen hebben behoefte aan eenduidige richtlijnen.

Als voorbeeld voor het ontbreken van dergelijke richtlijnen noemde Bekker interpretatieverschillen bij het begrip 'verplichting' waardoor de gewenste opbouw van een integraal kasverplichtingenstelsel wordt bemoeilijkt. Daarnaast is er volgens Bekker ook een praktisch motief voor coördinerende activiteiten van het Ministerie van Financiën. Het gaat hierbij onder meer om het bevorderen van het gebruik van soortgelijke soft- en hardware door de verschillende vakdepartementen bij het tot stand brengen van de noodzakelijk geachte informatie.

Met betrekking tot de beheersing van de collectieve uitgaven – waartoe een doelmatige inrichting van het comptabele bestel een bijdrage kan leveren – werd door *Moorman* naar voren gebracht dat ook het parlement achter deze doelstelling zou moeten staan, wil deze worden gerealiseerd. Door het parlementslid *Engwirda* werd als reactie hierop gewezen op onderzoek van de Algemene Rekenkamer, waaruit hij afleidde dat slechts 5% van de begrotingsoverschrijdingen is toe te schrijven aan moties en amendementen van het parlement. Door De Kam werd hierbij overigens de kanttekening

geplaatst dat veel voornemens onder druk van het parlement al in een eerder stadium van het begrotingsproces sneuvelen.

*De Groot* wees op het nut van de toepassing van de inzichten die in de nieuwe economische organisatie-theorie zijn opgedaan bij het zoveel mogelijk vermijden van begrotingsoverschrijdingen. In het bijzonder bracht hij daarbij het mogelijk gebruik van 'managementcontracten' naar voren waarin afspraken kunnen worden gemaakt over de vraag onder welke voorwaarden begrotingsoverschrijdingen al dan niet worden toegelaten en waarin een systeem van positieve en negatieve prikkels in reactie op over- en onderschrijdingen is ingebouwd. De Kam stelde zich de vraag of toepassing van een dergelijk instrument voor de oplossing van de begrotingsproblematiek wel meerwaarde heeft. Allereerst werd door hem naar voren gebracht dat met een regeerakkoord – in combinatie met de regels van het stringente begrotingsbeleid – in feite al sprake is van een soort managementcontract. Bovendien betwijfelde hij of er vanuit het parlement behoefte is aan aanvullende contracten. Veelal zal naar zijn mening het parlement pas het al dan niet compenseren van begrotingsoverschrijdingen aan de orde willen stellen op het moment dat deze zich daadwerkelijk voordoen en niet aan de hand van een vooraf opgesteld contract. Bekker wees erop dat ook thans in bij voorbeeld open-einderegelingen en zelfbeheercontracten sprake is van systemen van positieve en negatieve prikkels. Bovendien wees hij erop dat dergelijke systemen zinvol kunnen zijn, maar dat het uiteindelijk de politiek is die afweegt of begrotingsoverschrijdingen al dan niet worden aanvaard. Bac bepleitte ten aanzien van het tegengaan van overschrijdingen de introductie en verdere ontwikkeling van een aan de rijksbegroting gekoppeld systeem van budgettering op alle niveaus binnen de overheid.

*Karsten* vroeg zich af of bij een vermindering van de begrotingsperikelen ook een geringere aandacht voor de verdere ontwikkeling van het comptabele bestel zou ontstaan. In zijn antwoord sprak Bekker de verwachting uit dat dit zich niet zal voordoen. Wellicht zal de aandacht voor aspecten van het financieel-economisch management in dat geval niet verder toenemen, maar zich in ieder geval op een hoger niveau stabiliseren.

*Kordes* constateerde aan de hand van een rapport van de Algemene Rekenkamer dat de verdere ontwikkeling van de prestatiebegroting bij departementen niet echt leeft en veelal als een verplicht nummer wordt gezien. Hij vroeg zich af of het niet zinvol zou zijn op korte termijn aan de ontwikkeling van prestatiebegrotingen een bepaalde structuur te geven, bij voorbeeld door deze te koppelen aan de verantwoording van de rekeningen en de meerjarenramingen. Dit idee werd door Bac en De Kam ondersteund.

**J. Hofland**