

# Bestuur en informatie: een budgettaire invalshoek

**De begrotingscyclus wordt het hart van het politieke proces genoemd. De voorbereiding, uitvoering en verantwoording ervan roepen grote informatiestromen in het leven. In dit artikel wordt het belang van informatie voor de bedrijfsvoering bij de overheid centraal gesteld. Daarbij wordt door de auteur onder meer aandacht geschonken aan het delegeren van verantwoordelijkheden naar die niveaus waar beslissingen het beste te nemen zijn. Tegelijkertijd moet echter wel de informatievoorziening ten behoeve van de ministeriële verantwoordelijkheid gewaarborgd blijven.**

**DRS. J.K.T. POSTMA\***

## Eigen kenmerken

Bij een uiteenzetting over bestuur en informatie is het erg verleidelijk om de overheid met een bedrijf te vergelijken. Ik zie bij voorbeeld dat het Ministerie van Verkeer en Waterstaat de aan het bedrijfsleven ontleende begrippen *concern*, *divisie* en *filiaal* gebruikt. Een ander ministerie, VROM, vergelijkt zich – gelet op het ongelijksoortige karakter van de onderdelen – liever met een holding, waarin de moedermaatschappij een aantal dochterondernemingen overkoepelt.

Er zijn zeker overeenkomsten tussen overheid en bedrijfsleven. In eerste instantie heb ik dan ook geen bezwaar tegen het gebruik van deze aan het bedrijfsleven ontleende begrippen. Maar in laatste instantie plaats ik daar toch een aantal kanttekeningen bij.

Als ik de begrippen *concern*, *divisie* en *filiaal* voor de overheid hanteer, ligt het voor de hand de term *concern* uitdrukkelijk aan het totale overheidsapparaat toe te kennen. Bij de raad van bestuur kan dan aan de ministerraad gedacht worden. In deze gedachtengang vervult de minister van financiën de functie van de *controller*. Hij beschikt daarvoor over een apparaat, in het bijzonder het directoraat-generaal van de rijksbegroting. Ook heeft iedere divisiedirecteur, elke minister een divisie-controller in dienst, te weten de directeur Financieel- Economische Zaken.

De controllers hebben gezamenlijk de taak de bestuurders van het concern van informatie te voorzien voor het nemen van beslissingen. Gaan wij echter na hoe het bestuur er nu precies op concernniveau uitziet, dan blijkt al snel dat de overheid eigen kenmerken vertoont. Het bestuur is eraan gebonden het beleid uit te voeren, dat – op basis van voorstellen van dat bestuur – door de Staten-Generaal gedetailleerd wordt vastgesteld. Het parlement hanteert het budgetrecht en bepaalt daarmee het beleid. Er zijn begrotingswetten, die elk jaar worden vastgesteld; daarnaast zijn er gewone wetten. Nog een ander bijzonder ken-

merk wordt gevormd door de open-einderegelingen. Welk bedrijf kent dergelijke regelingen?

Ook aan het andere eind van de beleidscyclus zijn er bijzondere kenmerken. De gang van zaken bij de verantwoording en het controlebestel bij de overheid zijn alleen goed te begrijpen als men weet, dat er een onafhankelijk controlerend instituut bestaat ten behoeve van het parlement: de Algemene Rekenkamer.

## Het begrotingsproces

Via het begrotingsproces komen de beslissingen bij de overheid tot stand. Wildavsky, bij uitstek een kenner van de openbare financiën, heeft het begrotingsproces het hart van het politieke proces genoemd<sup>1</sup>. Ik wil ook nog een bestuurskundige bron over de betekenis van het begrotingsproces citeren. In de uitnodiging voor een binnenkort te houden congres van bestuurskundigen over "macht en onmacht rond de rijksbegroting" lees ik: "Begrotingen beroeren de wereld. Het politieke bedrijf vindt overal ter wereld periodiek een hoogtepunt in vaststelling van de begroting. De begroting is binnen de trias politica een begrensde machtiging van de wetgevende aan de uitvoerende macht. De begroting is traditioneel het kristallisatiepunt van maatschappelijke en politieke twisten".

Treffender zou ik het zelf niet onder woorden kunnen brengen. De maatschappelijke en politieke twisten die het citaat noemt duiden op het feit, dat bij de opstelling van de rijksbegroting vele deelbelangen aan de orde zijn. De opwaartse druk op de uitgaven is dan ook groot. Dit verschijn-

\* Directeur-Generaal van de Rijksbegroting. Dit artikel is een bewerking van een inleiding tijdens het symposium *Concern, divisie, filiaal*, georganiseerd door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat op 24 januari 1989 te Den Haag.

1. A. Wildavsky, *The politics of the budgetary process*, vierde druk, Boston, 1984.

sel heeft zich niet alleen recent voorgedaan. Zo schreef in het begin van deze eeuw een oud- hoofdredacteur van het Algemeen Handelsblad in een toelichtend boekje over de rijksbegroting, dat de minister van financiën "de eindcijfers der voorlopige begrotingsontwerpen bijeen telt... Menige besnoeiing blijkt dan gewoonlijk noodzakelijk te wezen... waarbij zeker weleens warme strijd in den Ministerraad gevoerd wordt"<sup>2</sup>.

Er zijn voortdurend opwaartse krachten aan het werk. Achter nagenoeg elke overheidsactiviteit bevindt zich een deelbelang en een pressiegroep. In de afgelopen honderd jaar is het aantal overheidsvoorzieningen en -regelingen over de hele linie van het maatschappelijke leven drastisch toegenomen, waarvoor Donner het sprekende beeld heeft gebruikt van "een rollende sneeuwbal (die) door eigen motoriek en substantie steeds groter werd"<sup>3</sup>.

De overheid kent niet de automatische piloot van het prijsmechanisme. Wel zijn er elementen in te bouwen, die ook bij de overheid zorgen voor een min of meer automatisch werkend, corrigerend mechanisme. Vanuit drie invalshoeken is er een bijdrage te leveren aan een dergelijk mechanisme. Het gaat om een samenstel van:

- een macro-budgettaire normering van financieringstekort, collectieve lastendruk en totale uitgaven;
- een goed georganiseerde prioriteitenstelling, onder meer gebaseerd op beleidsevaluatie;
- afspraken over het handhaven van begrotingsdiscipline.

Zonder een dergelijk samenstel van regelingen kan het begrotingsproces in de huidige situatie niet goed werken.

Omdat de opwaartse druk op de uitgaven hoog is, is het onontbeerlijk vooraf een zeer duidelijke norm voor de totale overheidsuitgaven vast te stellen. Zonder een dergelijke normering is de pressie van de deelbelangen moeilijk te weerstaan. Hoe hoog de opwaartse druk is, valt af te meten aan de grote energie en creativiteit waarmee binnen een bepaalde, vastgestelde normering de grenzen van het mogelijke en oirbare voortdurend worden afgetast. De bewaking van de normering is dan ook moeilijk en vereist eveneens veel energie en niet minder creativiteit. Soms is er een versterkte dijkbewaking nodig, en er kan zelfs behoefte bestaan aan een stormvloedkering. Zo zijn de regels voor budgetdiscipline na de vele overschrijdingen van de laatste jaren vorig jaar aangescherpt.

## Beleidsvaluatie

De prioriteitenstelling, onderbouwd door beleidsvaluatie, is een belangrijke factor in het begrotingsproces. Op zichzelf zijn overheidsorganisaties niet erg tot evaluatie geneigd. Daarom is er alles voor te zeggen om - zeer bewust - momenten van fundamentele (her)bezinning op bestaand beleid in de begrotingsvoorbereiding in te bouwen. Zo levert ook de heroverwegingsprocedure bij regelmatige toepassing een automatisch werkend, corrigerend element op. Nu vinden correcties nog niet vanzelf plaats.

Bij evaluatie gaat het om doelmatigheid. De allesoverheersende vraag is: wat is het doel van de overheidsactiviteit? Is er inderdaad (nog) behoefte aan het overheidsprodukt? Deze vraag is zo belangrijk omdat de waarde van overheidsprodukten, of het nu om criminaliteitsbestrijding, defensie dan wel om een rivierdijk gaat, veelal moeilijk te bepalen is bij gebrek aan een verkoopprijs. Bij een bevestigend antwoord op de vraag of er behoefte is aan het overheidsprodukt, luidt de volgende vraag: zijn de ingezette middelen doelmatig aangewend? Het is in vele gevallen mogelijk om deze vragen systematisch te beantwoorden aan de hand van gegevens over effectiviteit en efficiency.

Een voorstel tot wijziging van de Comptabiliteitswet, dat onlangs aan de Tweede Kamer is gezonden, bevat het voorschrijf om deze cruciale informatie artikelsgewijs op te nemen in de memorie van toelichting bij de begroting, terwijl ook de verantwoordingsstukken deze informatie zouden moeten bevatten. Vorig jaar is bereikt, dat alle verantwoordingsstukken over het voorgaande dienstjaar op de derde dinsdag in september te zamen met de begrotingsstukken voor het nieuwe begrotingsjaar naar de kamer zijn gegaan. Een belangrijk oogmerk van deze versnelling van de verantwoordingsprocedure is, dat bij de vaststelling van het nieuwe beleid informatie beschikbaar is om het bestaande beleid te evalueren. Gegevens over effectiviteit en doelmatigheid zijn daarbij erg nuttig.

## De bedrijfsvoering bij de overheid

Ik wil hier een relatie leggen met de bedrijfsvoering bij de overheid. Doelstellingen, technieken en attitudes van het overheidsbeleid zijn de afgelopen jaren sterk veranderd. In het begin van de jaren tachtig zijn enkele rapporten verschenen, die niet alleen de neerslag bevatten van gewijzigde opvattingen over management en beheer bij de overheid, maar die zelf ook impulsen hebben gegeven en veranderingen op gang hebben gebracht. Ik denk aan het rapport van de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst, aan het zevende rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte en aan drie heroverwegingsstudies over deregulering, privatisering en zelfbeheer.

Een betere bedrijfsvoering, onder meer via het verlenen van mandaten voor bevoegdheden, kan mijns inziens steun ondervinden van de in gang gezette verbeteringen van de informatieverschaffing bij de begrotingsvoorbereiding, uitvoering en verantwoording. Dat geldt in het bijzonder voor de zojuist genoemde informatie over effectiviteit en doelmatigheid. Deze informatie slaat immers op de inzet van personele en financiële middelen, op de verrichte activiteiten, op de tot stand gekomen productie en op de effecten daarvan. Hiermee is concreet de relatie tussen taakstelling en taakuitvoering aan te geven. En deze relatie is ook bij uitstek het onderwerp van contractmanagement. Als de begrotings- en verantwoordingsstukken - waar mogelijk - deze gegevens gaan bevatten, kan dit de bedrijfsvoering bij de overheid sterk verbeteren.

Een essentieel element van het verlenen van mandaten en contractmanagement, dat ik hier nog niet expliciet heb aangevoerd, is uiteraard dat de verantwoordelijkheden voor beheersvragen zoveel mogelijk daar komen te liggen, waar op dit punt de dagelijkse beslissingen het beste zijn te nemen. Dit kan ook een vernieuwing en aanvulling van bestaande functie-omschrijvingen en van de administratieve organisatie betekenen. Verder zijn er aanvullende afspraken te maken, bij voorbeeld over behoud van efficiëncy-winst. In de regels voor de budget-discipline is de mogelijkheid opgenomen, dat een departement of dienst de resultaten die voortvloeien uit een aanwijsbaar efficiënt beheer ten dele zelf mag aanwenden.

De gedachte om verantwoordelijkheden daar te leggen waar zij het beste te dragen zijn, legt de nadruk op de aanspreekbaarheid van individuele directies voor een goede bedrijfsvoering. En dan doel ik niet alleen op het interne beheer van een budget voor apparaatsuitgaven, maar ook op de zorg voor de kwaliteit van ramingen en het voorkomen van overschrijdingen.

2. A. Polak, *Bijna 200 miljoen. Overzicht der staatsuitgaven en inkomsten*, Groningen, 1908, blz. 19.

3. A.M. Donner, *De opkomst van het ambt van minister-president*, in: *Voor de eenheid van beleid*, Den Haag, 1987, blz. 23-36, inzh. blz. 28.

Men heeft oog gekregen voor de rol van beleidsvoorberedende en uitvoerende directies. De lijnmanager wil een 'integraal management' kunnen voeren. Met andere woorden, hij wil een volwaardig bestuurder zijn, die alle aspecten onder ogen ziet. In deze zin ziet men nog wel eens het begrip integraal management tegenover financieel management geplaatst. In mijn ogen is er geen tegenstelling, als men de gelaagde opbouw van de departementale organisatie goed in het oog houdt. Deze maakt het nodig, dat telkens binnen bepaalde kaders het verlenen van mandaten voor beslissingsbevoegdheden plaatsvindt.

---

## Ministeriële verantwoordelijkheid

---

Het aantal directies in de rijksdienst als geheel is groot. Het belangrijkste scharnier van het begrotingsproces is de groepering van het omvangrijke conglomeraat van honderden grotere en kleinere beleidsdirecties en uitvoerende diensten in dertien ministeries. Zo ontstaan er 'enveloppen' van overheidsactiviteiten, die een afweging en beheersing praktisch mogelijk maken.

In het Nederlandse staatsbestel ligt vanouds veel nadruk op de eigen verantwoordelijkheid van de individuele vakminister voor beleid en beheer van de directies, die bij zijn ministerie zijn ondergebracht. Er zijn in het verleden wel voorstellen gedaan om in de ministerraad een hiërarchie aan te brengen met het oog op een betere beheersing van de publieke financiën. Dergelijke voorstellen in de richting van een financieel kernkabinet, van bij voorbeeld Oort, Koopmans en Meys<sup>4</sup>, stuiten af op de sterke individuele positie van de afzonderlijke vakministers in ons staatsbestel.

Maar dat zo zijnde vloeien uit deze staatsrechtelijke positie ook zeer nadrukkelijk verplichtingen voort. Zo hebben de regels van de budgetdiscipline als voornaamste uitgangspunt dat bij overschrijdingen in eerste instantie aanpassing van de regeling of activiteit voor de hand ligt, en dat in tweede instantie een minister binnen het totale complex van activiteiten dat aan hem of haar is toegewezen een oplossing moet vinden. Wel draagt het kabinet ook een collectieve verantwoordelijkheid, die eveneens in de regels voor budgetdiscipline tot uiting komt, daar deze regels rekening houden met de mogelijkheid van herschikking tussen de ministeries.

De ministeriële verantwoordelijkheid stelt eisen aan de organisatie van het ministerie. De organisatie moet zo zijn ingericht, dat de individuele minister alle activiteiten goed tegen elkaar kan afwegen en zo nodig kan verschuiven. Dit laatste kan nodig zijn met het oog op een betere prioriteitenstelling of om binnen het totale financiële kader van het ministerie te kunnen blijven. De gewenste flexibiliteit stelt specifieke eisen aan de financiële inrichting, en aan de informatieverschaffing en verantwoording door de diensten. Ook bij het verlenen van mandaten aan de afzonderlijke departementale onderdelen moet, gelet op de ministeriële verantwoordelijkheid en gezien de zorg voor het totale complex van activiteiten, een ingreep mogelijk blijven.

Toegesplitst op de ambtelijke organisatie zijn er verantwoordelijkheden, die de afzonderlijke directies overstijgen. Wat het financiële aspect betreft is er in dit opzicht een duidelijke taak voor de directie Financieel- Economische Zaken (FEZ). Een kritische, beoordelende rol ten aanzien van het gehele ministerie in al zijn onderdelen is de belangrijkste taak van de directie FEZ. Met het oog op een goede vervulling van deze taak dient de directeur van FEZ geheel op de hoogte te zijn van het reilen en zeilen van de beleidsdirecties en uitvoerende diensten. Hij moet daar in het belang van het ministerie als geheel volledig en tijdig op in kunnen spelen. Heel concreet: er mogen binnen een mi-

nisterie geen eilandjes met onaantastbare budgetten bestaan.

Over contract-management is de laatste tijd ook een staatsrechtelijke discussie gevoerd<sup>5</sup>. De uitkomst daarvan is, dat de ministeriële verantwoordelijkheid niet kan worden beperkt door contracten die een minister met zijn ambtenaren afsluit. Of andersom: een goed omschreven mandatering van bevoegdheden als instrument voor een betere bedrijfsvoering is mogelijk en wenselijk, maar dan wel met inachtneming van de ministeriële verantwoordelijkheid. Een verminderde politieke verantwoordelijkheid voor een bepaalde overheidsactiviteit lijkt alleen te kunnen worden bereikt door met instemming van het parlement de ambtelijke dienst formeel te verzelfstandigen of volledig te privatiseren. Daarbij zijn ook de vragen van beleidsbepaling, controle en verantwoording aan de orde, onder meer in relatie tot de (eventuele) financiële bijdrage van de overheid. Dit alles lijkt bij nadere overweging geheel vanzelfsprekend, maar er is toch nog enige discussie nodig geweest om een en ander duidelijk in beeld te krijgen.

---

## Verantwoording

---

De relatie tussen bestuur en informatie is zeker aan de orde bij de verantwoording. Het afleggen van verantwoording is immers bij uitstek een zaak van het verschaffen van informatie over het gevoerde beleid en beheer. Om een goede verantwoording mogelijk te maken zijn controle en evaluatie nodig. De verantwoording aan de Staten-Generaal laat nog eens zien, dat de bedrijfsvoering bij de overheid geheel eigen kenmerken heeft.

Overheidsbestuur vraagt om een grondige kennis van en gevoel voor politieke verhoudingen. Maar het primaat van de politiek betekent niet dat de overheid niet zou moeten proberen doelmatig te functioneren. Daar waar mogelijk ligt het bij voorbeeld voor de hand, dat de overheid probeert zich te spiegelen aan de technieken van bedrijfsvoering in de particuliere sector. Waar deze sector via de markt gedwongen is om te streven naar doelmatigheid, zijn er zonder twijfel aanknopingspunten voor verdere verbetering op dit punt bij de overheid.

---

## Tot slot

---

Informatie en in het bijzonder financiële informatie speelt bij het bestuur – bij het voorbereiden en uitvoeren van politieke besluiten – een cruciale rol. Generalisten, financiële specialisten, beleidsanalisten, accountants en automatiseringsdeskundigen zullen in samenwerking moeten zorgen, dat er adequate methoden en technieken beschikbaar zijn om deze informatie aan te dragen. In het verleden is er teveel sprake geweest van gescheiden circuits. Overigens kan worden opgemerkt dat de (financiële) informatievoorziening de *voorwaarden* voor een goed bestuur schept. De informatie is weliswaar onmisbaar, maar de inhoud van het beleid blijft voor alles afhankelijk van de kwaliteit van de inhoudelijke ambtelijke advisering en van de kwaliteit van de politieke besluitvorming zelf.

**J.K.T. Postma**

---

4. L. Koopmans, Th.A.J. Meys en C.J. Oort, Herziening van de besluitvormingsprocedures, in: *Beheersing van de overheidsuitgaven*, Den Haag, 1981, blz. 23-24.

5. Zie bij voorbeeld een aantal interessante bijdragen in de bundel *Bestuur en meesterschap*, onder redactie van W.C.M. van Lieshout e.a., Den Haag, 1988 en de bespreking van deze bundel door C.R. Niessen in het blad *Privatisering*, december 1988.