

# Budgettaire onzekerheid en begrotingsbesluitvorming

De organisatie van de rijksbegroting en de informatie over en administratie van de overheidsfinanciën laat wel het een en ander te wensen over. Vooral doordat achterhaalde gedragsveronderstellingen over de actoren in het besluitvormingsproces worden gehanteerd zijn de interne budgettaire risico's groter dan noodzakelijk. Anders dan de traditionele theorie zijn tegenwoordig bezuinigende politici populairder dan 'verkwisters', verslechteren ambtenaren hun carrièreperspectieven door budgetmaximalisatie en houden belangengroepen 's rijks schatkist nauwlettend in het oog. De auteur meent dat deze veranderingen er de oorzaak van zijn dat de institutionalisering van het besluitvormingsproces niet goed afgestemd is op de momenteel alom erkende noodzaak de openbare financiën op orde te brengen. Hij stelt dat budgettaire verantwoordelijkheden meer gespreid moeten worden en dat er bij de financiële informatie en administratie meer nadruk gelegd dient te worden op de afwegingsfunctie enerzijds en de interne en externe verantwoordingsfunctie anderzijds.

**DRS. N.C.M. VAN NIEKERK\***

De abrupte daling in 1987 van de aardgasbaten van het rijk maakt eens te meer duidelijk hoe gevoelig de begroting is voor factoren die niet onmiddellijk in de invloedssfeer liggen van de beleidsmakers. Men kan er over twisten in welke mate de daling van de aardgasbaten voorspelbaar was, maar feit blijft dat de olieprijs en de dollar nu eenmaal sterk fluctueren. „One of the most frustrating aspects of budget decision making is that the numbers jump around so much”, schrijft de voormalige directeur van het Congressional Budget Office in de Verenigde Staten 1). Waarmee maar aangetoond wil zijn dat het vraagstuk zich niet alleen in Nederland aandient.

De *externe* onzekerheden dienen uiteraard zo goed mogelijk te worden geschat. Voor het opstellen van de begroting moeten veronderstellingen worden gemaakt voor variabelen zoals de verwachte groei van de wereldhandel, de olieprijs en de rentestand. Kleine wijzigingen in de veronderstellingen kunnen de begrotingscijfers, vooral de meerjarencijfers, een heel ander aanzien geven. Dan hebben we het over de begrotingsvoorbereiding, maar ook gedurende de begrotingsuitvoering zijn voortdurend bijstellingen noodzakelijk.

Om die onzekerheden zo goed mogelijk het hoofd te bieden kan allereerst worden gedacht aan het verbeteren van de voorspelbaarheid van een aantal variabelen. Daar bestaat reeds grote aandacht voor. In modellen van het Centraal Planbureau worden openbare-financiënvariabelen ondergebracht in macro-economische evenwichtsmoellen. Overheidsbestedingen en -overdrachten, belasting- en premie-inkomsten en niet-belastinginkomsten, alsmede het saldo tussen uitgaven en inkomsten worden in relatie gebracht met andere macro-grootheden.

Recent is in Nederland een verdienstelijke poging gedaan om voor de langere termijn de wisselwerking te schetsen tussen variabelen met betrekking tot de openbare financiën en andere macro-variabelen 2). Daarbij blijkt hoe gevoelig de openbare financiën in Nederland zijn voor veranderingen in veronderstellingen met betrekking tot bijvoorbeeld de economische groei, de ontwikkeling van de

wereldhandel, de ontwikkeling van de energie- en invoerprijzen. De opeenstapeling van onzekerheden en te maken beleidsveronderstellingen noodzaakt tot het opstellen van scenario's.

Een benadering van het omgaan met budgettaire onzekerheid die nauw aansluit op het streven naar het vergroten van de voorspelbaarheid, is die waarbij de nadruk wordt gelegd op een terugkeer naar het structurele begrotingsbeleid 3). Een dergelijk beleid maakt het mogelijk de budgettaire risico's als gevolg van onzekerheden voor een deel te mitigeren door minder ad hoc te reageren op conjuncturele fluctuaties. Trendmatige grootheden bepalen dan het begrotingsbeeld. Schokken worden gedempt. Hoe wenselijk een terugkeer naar het structureel begrotingsbeleid op zich zelf ook is, toch kan met een dergelijke benadering niet worden volstaan. Een strikte toepassing van het structurele begrotingsbeleid zou overigens hebben betekend dat in de voorbije jaren de begroting al een forse aderlating had ondergaan als gevolg van de voorspelbare structurele daling van aardgasbaten.

Belangrijker is dat door de drukte rond het aardgas de aandacht dreigt te worden afgeleid van het beheersbaar maken van de *interne* budgettaire risico's. Het is deze laatste invalshoek die in deze bijdrage centraal zal staan. Dat is een benadering waarin wordt gezocht naar het verbeteren van de voorwaarden waarbinnen de besluitvorming over de begroting plaatsvindt. De leidende gedachte is dat de deelnemers aan dat besluitvormingsproces gebaat zijn bij het vergroten van het inzicht in hun eigen functioneren. Vervolgens kan de vraag worden gesteld of de

\* Directeur van het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven.

1) Alice Rivlin, Reform of the budget process, *American Economic Review*, mei 1984, blz. 136.

2) Centraal Planbureau, *De Nederlandse economie op langere termijn*, 's-Gravenhage, 1985.

3) Zie onder andere J.J.M. Kremers, Budgettaire onzekerheid en de beheersbaarheid van de openbare financiën, *ESB*, 6 augustus 1986, blz. 764 e.v.

organisatie van de begrotingsbesluitvorming, de financiële informatievoorziening en de administratie van de overheidsfinanciën voldoende zijn afgestemd op het feitelijk te constateren gedrag van de actoren in het begrotingsproces.

## Bestaande theorie

In de Engelstalige literatuur over de openbare financiën is het gedrag van de deelnemers aan de begrotingsbesluitvorming al decennia lang een vertrouwd onderwerp. De beschouwingen variëren van exploratieve en speculatieve verhandelingen over gedragsveronderstellingen van de verschillende actoren tot empirische toetsingen van die hypothesen 4). In Nederland zijn de auteurs die zich op dit terrein van de openbare financiën hebben begeven op de vingers van twee handen te tellen. We moeten het doen met een drietal dissertaties 5), met recente pogingen om de economische theorie van de politieke besluitvorming ('public choice') wat van haar grote Amerikaanse invloed te zuiveren 6), en vooral met ontboezeringen van deelnemers en oud-deelnemers aan de budgettaire besluitvorming zelf 7). Wat dat laatste betreft vormt het rapport van de ambtelijke Studiegroep begrotingsruimte over de beheersbaarheid van de collectieve uitgaven een hoogtepunt 8).

Wat vrijwel al deze publikaties gemeenschappelijk hebben is de achterliggende gedachte dat in het budgettaire gedrag een verklaring kan worden gevonden voor de groei van de overheidsuitgaven. En het heeft er veel van weg dat de openhartigheid over de 'begrotingscultuur' (lees het gedrag van de deelnemers aan de besluitvorming) toenam met het groeien van het besef dat de overheidsfinanciën 'out of control' waren. De grootste budgettaire risico's – dat was en is nog steeds de boodschap – liggen in het besluitvormingsproces zelf.

Nu in 1987 het historisch unieke feit zich lijkt te gaan voordoen dat de overheidsuitgaven in absolute zin dalen, is een bezinning op de traditionele gedragsveronderstellingen wel het minste wat men moet doen. Het is natuurlijk denkbaar dat er andere factoren zijn aan te wijzen die de daling van de uitgaven kunnen verklaren. Minder leerlingen in het onderwijs vinden hun vertaling in een daling van het onderwijsbudget, een lagere rentestand leidt tot een vermindering van de rente-uitgaven, inkomensgroei in de particuliere sector heeft een drukkend effect op inkomensafhankelijke subsidies en lagere olie- en aardgasrijzen missen uiteraard hun uitwerking niet op de energiekosten van de overheid. Maar het is onwaarschijnlijk dat de al enkele jaren dalende uitgavenquote en in 1987 zelfs de absolute vermindering van de overheidsuitgaven alleen door die factoren kunnen worden verklaard. Er lijkt meer aan de hand. De vraag rijst of de traditioneel gehanteerde gedragshypothesen nog wel houdbaar zijn. Die vraag wordt ingegeven door een groot aantal persoonlijke waarnemingen vanuit de uitkijkpost, die het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven biedt.

## Politici

Laten we de verschillende groepen van actoren de revue eens passeren. Allereerst de politici. Het budgettaire gedrag van politici is uiteraard onlosmakelijk verbonden met de voorkeuren van de kiezers die zij vertegenwoordigen. Van oudsher wordt verondersteld dat politici streven naar stemmenmaximalisatie en naar het verzekeren van hun herverkiezing. Op grond van deze basisveronderstelling wordt dan beredeneerd dat volksvertegenwoordigers hun oor gewillig te luisteren leggen bij de kiezers waar het gaat om pleidooien voor meer overheidsuitgaven voor woningbouw, gezondheidszorg, wegen, veiligheid enz.

Volksvertegenwoordigers – vooral van grotere partijen – hebben hun specialisme toegewezen gekregen en zouden daar zo in opgaan dat de uit de verschillende maatschappelijke sectoren opkomende wensen niet tegen elkaar zouden worden afgewogen. De generalisten zouden te weinig tegenwicht kunnen bieden tegen de specialisten. De specialisten van een bepaalde sector zouden elkaar

dwars door de partijen heen weten te vinden en zich niet rivaliserend opstellen ten opzichte van de specialisten in een andere sector. Dat staat bekend onder het zogenoemde *non-interventiegedrag*. Daardoor zouden de eisen voor extra overheidsuitgaven zich opeenstapelen.

Het gedrag van leden van het kabinet – zo is de bekende veronderstelling – sluit daar direct op aan. Afzonderlijke vakministers staan voor hun eigen zaak en bemoeien zich niet met het beleid van hun collega's. Gezamenlijk lopen zij te hoop tegen de minister van Financiën, die zich verdedigt met te wijzen op het bekende adagium dat elke gulden maar één keer kan worden uitgegeven. De vakministers, gedreven door het streven naar het minimaliseren van conflicten met collega-vakministers – de coalitie mag immers niet in gevaar komen – zouden wel uitkijken elkaar als potentiële bron van middelen aan te wijzen. Tot zover de traditionele gedachtengang.

Er is een aantal aanwijzingen dat die gedachtengang inmiddels is achterhaald, althans te eenzijdig is. Zo is te constateren dat de kiezers door de jaren heen geen constant patroon van voorkeuren hebben met betrekking tot de wenselijke geachte hoogte van de overheidsuitgaven. Op de eenvoudige, doch kernachtige vraag of de overheidsuitgaven omhoog moeten, omlaag of moeten blijven zoals zij zijn, antwoordt in 1967 11% omhoog, 68% gelijk blijven en 22% omlaag. In 1983 antwoordt 7% dat de uitgaven omhoog moeten, 30% zegt gelijk blijven en 63% zegt dat de uitgaven omlaag moeten 9). Nu moet men zich bewust zijn van het gevaar dat schuilt in dergelijke referendumsachtige vragen. Maar de verschuiving in de voorkeur van kiezers is te opvallend om aan voorbij te gaan. En dat moet een aantal volksvertegenwoordigers ook hebben gedacht.

De kentering in hun gedrag is onmiskenbaar. In de eerste plaats kan worden gewezen op de sterk toegenomen belangstelling van volksvertegenwoordigers voor de controlerende taak van het parlement. Het houden van een parlementaire enquête en de gretigheid waarmee parlamentsleden zich hebben geworpen op de Walrus-affaire en nu onlangs op de zaak van de woningbouwsubsidies, getuigen daarvan. Voorts blijkt de animo van parlamentsleden om lid te worden van de Vaste Commissie voor de Rijksuitgaven te zijn toegenomen. Ten slotte valt te wijzen op de initiatieven die de Tweede Kamer onlangs heeft genomen om verbeteringen aan te brengen in haar werkwijze, in het bijzonder ook ten aanzien van de begrotingsbehandeling. Dit heeft er toe geleid dat een procedure is afgesproken waarbij leden van de verschillende vaste commissies de desbetreffende begrotingshoofdstukken nauwkeurig, dat wil zeggen post voor post, onder de loep gaan nemen. Dat proces staat bekend onder de naam 'fact finding'. Kamerleden lieten dit werk tot voor kort geheel over aan de Vaste Commissie voor de Rijksuitgaven. Voor de leden van die laatste Commissie was dat wat te veel van het goede, zodat er helemaal niets van terecht kwam.

De corresponderende ommekeer wat betreft het kabinet is vooral te leggen kort na het verschijnen van het eerder aangehaalde rapport van de Studiegroep begrotingsruimte in 1983. Dat viel min of meer samen met de start van het kabinet-Lubbers I. De sanering van de openbare financiën, waaronder veel meer werd verstaan dan het terugdringen van het financieringstekort, werd een hoofdoelstelling van het beleid. De belangrijkste winst die in

4) Belangrijke auteurs zijn onder meer A. Downs, A. Wildavsky, W. Niskanen en D.C. Mueller.

5) In tijdsvolgorde W. Drees jr., *On the level of government expenditure in the Netherlands after the war*, 1955, L. Koopmans, *De beslissingen over de rijksbegroting*, 1970 en F.H. Goudswaard, *Departementale keuzefunctie*, 1981.

6) Zie publikaties van F.A.A.M. van Winden, in het bijzonder *De mens in de collectieve sector*, oratie, Leiden, 1985.

7) Zie L. Koopmans, Th.A.J. Meys en C.J. Oort, Herziening van de besluitvormingsprocedures in: *Beheersing van de overheidsuitgaven*, prof. mr B.M. Teldersstichting, Geschrift nr. 41, hfst. 2, blz. 15 e.v., en ook Th.A.J. Meys, De Miljoenennota 1982 in het licht van de besluitvormingsprocedures, *ESB*, 14 oktober 1981, blz. 1009.

8) Studiegroep begrotingsruimte, *Beheersbaarheid van de collectieve uitgaven*, 's-Gravenhage, 1983.

9) Zie SCP, *Sociaal en Cultureel Rapport 1986*, blz. 358.

dat jaar werd gemaakt, was het besef dat bindende kabinetsafspraken nodig waren om vluchtgedrag van individuele ministers tegen te gaan. Alle aantredende ministers waren doordrongen van de ernst van de deplorabele staat waarin de overheidsfinanciën verkeerden, en die zelfde ministers beseften maar al te goed dat alleen harde afspraken in een regeerakkoord hen kon behoeden voor een terugkeer naar het traditionele gedrag van 'bezuinigingen OK, maar eerst bij mijn buurman'. De leden van het kabinet-Lubbers I accepteerden de strakker aangehaalde spelregels van het stringente begrotingsbeleid, en het regeerakkoord van het kabinet-Lubbers II toont aan dat die regels op zijn minst zijn herbevestigd.

Er zijn meer tekenen die erop wijzen dat de ministers van de uitgavende departementen niet meer volgens het traditioneel beschreven gedragspatroon handelen. Het non-interventiedrag lijkt zijn langste tijd te hebben gehad. Wie herinnert zich niet de dit jaar in het openbaar gevoerde discussie tussen de ministers Deetman en Brinkman over de doorwerking in de overheidsuitgaven van demografische ontwikkelingen. De minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, die wordt geconfronteerd met een toenemende druk op zijn begroting als gevolg van de vergrijzing, zoekt al enige tijd zijn toevlucht tot zijn collega van Onderwijs en Wetenschappen. De laatste – zo is de redenering – zou in de toekomst geld moeten overhouden als gevolg van het dalende leerlingenaantal.

Dat doorbreken van het non-interventiedrag wordt overigens duidelijk gestimuleerd door de werkwijze in de zogenoemde heroverwegingsoperatie. In een heroverwegingsonderzoek nemen ambtenaren van verschillende departementen deel, die bevoegd zijn bezuinigingsvarianten voor te leggen die niet per se op het eigen beleidsterrein betrekking hoeven te hebben. Het spreekt vanzelf dat het doorbreken van het non-interventiedrag door ambtenaren zijn uitwerking op de handelwijze van ministers niet zal missen.

### Ambtenaren

De traditionele veronderstelling ten aanzien van het ambtelijk gedrag laat zich vangen in de term budgetmaximalisatie 10). Net als voor degenen die de hypothese van stemmenmaximalisatie van politici hebben geïntroduceerd, geldt ook voor degenen die de budgetmaximalisatiehypothese verdedigen dat zij deze in verband brengen met de dieper liggende veronderstelling dat mensen een zo groot mogelijk individueel nut of wel hun eigenbelang nastreven. Dat is een discutabele basisveronderstelling, maar het is goed om daaraan toch maar even vast te houden. Immers, juist in de jaren waarin een sanering van de openbare financiën een hoofddoelstelling van beleid is, verhoudt het trachten te verkrijgen van een zo groot mogelijk budget zich niet goed met het nastreven van eigenbelang. Een ambtenaar is momenteel het beste af wanneer hij of zij zich laat leiden door het streven naar een zo groot mogelijke beschikkingsmacht over zijn begroting, *maximalisatie van budgetautonomie* dus. Door zo te handelen kan de ambtenaar zelf bepalen of hij vanuit strategisch oogpunt moet streven naar een uitbreiding, naar een vermindering of naar een consolidatie van zijn budget. Het is zeker niet uitgesloten dat een ambtenaar die in staat is een van hoger hand opgelegde bezuinigingstaakstelling uit te voeren aan gezag bij zijn superieuren zal winnen 11). Hiervoor is reeds gewezen op de procedure van de heroverwegingen, waarin ambtelijke leden van een commissie niet aan de grenzen van hun eigen departement zijn gebonden.

### Belangengroepen

Net als doorgaans voor de politici en ambtenaren wordt verondersteld, zou ook het gedrag van belangengroepen er toe leiden dat de overheidsuitgaven omhoog worden gestuwd 12). Belangengroepen zouden gebruik maken van het streven van politici om zoveel mogelijk stemmen te vergaren. Belangengroepen zouden hun stem toezeggen in ruil voor inwilliging van hun verlangens. Belangengroepen zouden bovendien niet schromen om ook ambtenaren voor hun standpunt trachten te winnen. Het openstapelen van al die eisen – zo is de redenering – doet een aan-

slag op de schatkist. Tot zover, zeer in het kort, de heersende opvatting.

Nu valt op deze gestyleerde weergave als zodanig al wel wat af te dingen. Milieugroepen, bij voorbeeld, trachten de overheid af te houden van kostbare investeringsprojecten. Maar belangrijker is te constateren, dat de wijze van optreden van belangengroepen de afgelopen jaren is veranderd. Veel belangenbehartigers blijken hun gedrag aan de omstandigheden te hebben aangepast. Dat geldt vooral voor (delen van) het bedrijfsleven. Met het al geruime tijd onderkennen van een mogelijk boemerangeffect van hogere openbare uitgaven (via hogere belastingen en sociale premies gaan de arbeidskosten omhoog en tasten daarvoor de rendementen aan) leggen bedrijven een grotere terughoudendheid aan de dag ten aanzien van de financiële steun aan bedrijven. Er ontstaan nieuwe 'coalities' van bedrijfslobbyisten, parlementsleden en ambtenaren om onderdelen van de overheid te privatiseren en om defensief gerichte individuele bedrijvensteun te beëindigen. Dat klinkt allemaal wat samenzweerderig, maar zo is het zeker niet bedoeld. Het zijn waarschijnlijk veel meer de achterliggende economische omstandigheden en de gewichtige voorkeuren van kiezers die hun invloed doen gelden. Ook op andere beleidsterreinen zijn veranderingen in het gedrag van belangengroepen waar te nemen. Net als bij ambtenaren overheerst ook bij belangengroepen het strategisch element in hun budgettaire gedrag. Dat houdt in dat veel belangengroepen hun defensieve houding ten opzichte van bezuinigingen inruilen voor een onderhandelingsattitude. Aan de praat blijven en de bezuinigingen zoveel mogelijk in de minst schadelijke richting sturen, is de laatste jaren veel meer het parool.

## Euforiestemming niet terecht

Wat levert het geschetste beeld van veranderingen in het budgettaire gedrag nu op? De belangrijkste gevolgtrekking is wellicht dat zich in de afgelopen drie à vier jaar een duidelijke verschuiving heeft afgetekend in de besluitvormingscultuur. Moest de Studiegroep begrotingsruimte in 1983 concluderen dat het proces van begrotingsvoorbereiding nog steeds werd gedomineerd door een handelwijze die dateerde uit een periode waarin er relatief veel ruimte was voor de groei van de openbare uitgaven, nu mag worden geconstateerd dat het besef van budgettaire krapte bij alle actoren in de begrotingsbesluitvorming aantoonbaar is doorgedrongen. Bij het keizen van uitgangspunten in de begrotingsvoorbereiding worden nu voorzichtigte veronderstellingen. De taakstelling van ombuigingen wordt voor enkele jaren vooruit ingevuld. Het nemen van bezuinigingsbeslissingen vindt vroegtijdiger plaats dan voorheen. Wat de aard van de bezuinigingsvoorstellen betreft wordt geleidelijk meer nadruk gelegd op echte prioriteitenstelling en minder op het hanteren van de 'kaasschaafmethode'. Het parlement geeft een actievere invulling aan zijn controlerende taak. De ambtelijke benadering van de bezuinigingsproblematiek kenmerkt zich door strategische gedragswijzigingen, waardoor ook soms bewust een vermindering van het budget wordt nagestreefd. De belangengroepen ruilen een defensieve attitude in voor een offensieve, waarbij een grotere nadruk komt te liggen op het voeren van onderhandelingen en het sluiten van overeenkomsten.

Voorwaar, een rooskleurig perspectief als het allemaal zo op een rijtje staat. Maar een waarschuwing is op haar

10) Zie voor een toetsing van deze gedragsveronderstelling bij voorbeeld Lee Sigelman, The bureaucrat as budget maximizer: an assumption examined, *Public Budgeting & Finance*, 1986, jg. 6, nr. 1, blz. 50-59.

11) Vgl. Richard A. Musgrave, When is the public sector too large? in: Charles Lewis Taylor (red.), *Why governments grow*, Beverly Hills, 1983, blz. 53.

12) Zie voor een toetsing van deze hypothese Dennis C. Mueller and Peter Murrell, Interest groups and the political economy of government size, in: Francesco Forte en Alan Peacock (red.), *Public Expenditure and Government Growth*, Oxford, 1985.

plaats, want het voorafgaande is niet het hele verhaal. Er is onmiskenbaar sprake van een kentering, maar dat wil geenszins zeggen dat traditionele gedragspatronen volledig zijn verdwenen. De rolverdeling tussen de 'pleiters' en de 'bewakers' is nog steeds aanwezig en het zou ook onjuist zijn te trachten die rolverdeling te ontkenen of te doorbreken. Wel is het onderscheid tussen pleiters en bewakers veel minder ondubbelzinnig dan voorheen. De budgetbewakingsfunctie is meer gespreid, gestimuleerd door ontwikkelingen die worden aangeduid met zelfbeheer, contractmanagement en besturen op afstand. Binnen de door de overheid gesubsidieerde organisaties vindt men nu ook de 'controllers'.

Er moet nog een tweede waarschuwend geluid volgen om te vermijden dat een euforiestemming ontstaat over de mogelijkheden om de binnen het begrotingsproces gelegen risico's de baas te worden. Daarmee wordt bedoeld op de langzaam optredende verschuiving in de aard van de ombuigingen. Na enkele jaren van bezuinigingen volgens de kaasschaafmethode is de tijd aangebroken van het vinden van hapklare brokken. (De door Pen geïntroduceerde 'taal der krapte' wordt nog dagelijks aangevuld.) In net Nederlands, er moeten prioriteiten worden gesteld bij het bepalen van de bezuinigingen. Die noodzaak dient zich des te sterker aan wanneer het gaat om het vaststellen van de taakstelling voor de zogenoemde afslankingsoperatie met betrekking tot het rijks personeel. Het risico is aanwezig dat de actoren in het besluitvormingsproces bij deze operatie terugvallen in oude gedragspatronen. Wil het kabinet serieus werk maken van die afslankingsoperatie, zoals in het regeerakkoord is aangekondigd, dan moet het gebruik maken van de lessen die kunnen worden getrokken uit de ervaringen met de cultuur van de begrotingsbesluitvorming.

## Organisatie, informatie en administratie

Ondanks het gevaar van terugvallen in oude fouten overheersen toch de duidelijk herkenbare verbeteringen in besluitvormingsprocedures, gestimuleerd door daarachter schuilgaande veranderingen in de attitudes van de deelnemers aan de begrotingsbesluitvorming. Dat roept vervolgens de vraag op hoe de geconstateerde kenteringen in de begrotingsbesluitvorming zich verhouden tot de voorstellen van het kabinet om verbeteringen aan te brengen in wat wel wordt genoemd de begrotingsinfrastructuur. Daarmee wordt dan bedoeld de verdeling van begrotingsverantwoordelijkheden in de ambtelijke organisatie en in nauwe samenhang daarmee de ontwikkeling van een beleid met betrekking tot de financiële informatie en de administratieve organisatie (13). Dat het hierbij gaat om zaken waarbij slechts zeer moeizaam vorderingen worden gemaakt, mag blijken uit het feit dat in september 1982 het toenmalige kabinet met de wat frivoler opererende minister van Financiën Van der Stee in de gelederen, tot de uitspraak kwam dat het van oordeel was dat op het gebied van de financiële techniek „met voortvarendheid in interdepartementaal verband” naar verbeteringen zou moeten worden gestreefd (14). Nu is er in Den Haag geen grotere contradictio in terminis te bedenken dan de uitspraak „met voortvarendheid in interdepartementaal verband”. De ervaren beschouwers van het politieke gebeuren zijn bij zo'n zinsnede onmiddellijk op hun hoede. Wie nu – vier jaar later dus – de resultaten op dit terrein overziet, moet wel tot de conclusie komen dat het hier inderdaad om buitengewoon taai kwesties gaat. Wat is er feitelijk aan de hand? Achter die technische zaken gaat een machtsstrijd schuil tussen degenen die een meer centrale aanpak van de financiële besluitvorming voorstaan en degenen die een voorkeur hebben voor een meer decentrale werkwijze. Bij dat onderscheid moet bepaald niet alleen worden gedacht aan een tegenstelling tussen het Ministerie van Financiën aan de ene kant en de andere departementen aan de andere kant. Ook binnen één ministerie lopen de denkbeelden veelal uiteen.

Voor zover het de verdeling van budgettaire verantwoordelijkheden betreft tussen Financiën en de overige departementen

lijkt een compromis bereikt. Dat zou men althans kunnen afleiden uit de passages die hierover in de *Miljoenennota 1987* zijn opgenomen (15). Financiën draagt – zo schrijft het kabinet – zorg voor een „centrale sturing” en de vakdepartementen voor een „decentraal beheer”. Die toedeling van verantwoordelijkheden is opgehangen aan het bekende onderscheid tussen begrotingsvoorbereiding en begrotingsuitvoering. Financiën heeft verantwoordelijkheid voor de beheersing tijdens de begrotingsvoorbereiding en de departementen voor het beheer tijdens de begrotingsuitvoering. De vraag rijst of een dergelijke accentuering van verantwoordelijkheden is afgestemd op de mogelijkheden om juist op het terrein van de beheersing van de overheidsuitgaven een belangrijker rol toe te kennen aan individuele bewindspersonen en hun ambtelijke 'controllers'. Daarentegen mag van de kant van Financiën het proces van begrotingsbeheer niet worden veronachtzaamd. Daarbij hoeft niet alleen te worden gedacht aan het toezien op een adequate toepassing van de regels van het stringente begrotingsbeleid zoals in de *Miljoenennota 1987* wordt opgemerkt. Ook een 'feedback' van de resultaten van de laatste fase in het begrotingsproces, de begrotingscontrole, kan in dit verband belangrijk zijn. De affaires die de laatste jaren aan het licht zijn gekomen maken duidelijk dat het begrotingsbeheer niet geheel en al kan worden overgelaten aan de vakministers. De betekenis die evaluatieonderzoek en controlerende activiteiten kunnen hebben voor het scheppen van voorwaarden voor begrotingsvoorbereiding en begrotingsuitvoering, blijkt nog steeds te worden onderschat; ook al worden in de *Miljoenennota 1987* voor het eerst overzichten gegeven van de stand van de verantwoording van de begrotingsuitvoering (supplettoire begrotingen en departementale rekeningen) en van de stand van de accountantscontrole.

De machtsstrijd tussen wat wij nu maar gemakshalve zullen noemen de 'piramidale denkers' en de 'autonomen', komt ook tot uitdrukking in de ontwikkelingen, of misschien is het beter te spreken van verwickelingen, met betrekking tot de op het oog meer technische zaken van administratieve organisatie en in samenhang daarmee de financiële informatievoorziening. Op het oog, want achter de discussies over de herziening van de Comptabiliteitswet 1976 gaat een wereld schuil van interdepartementaal touwtrekken over de vraag wie wat en in welke mate moet doen. Vooral de implementatie van een wijziging in het begrotingsstelsel vormt aanleiding tot uitvoerige gedachtenwisselingen achter de schermen. Getracht wordt de aanbeveling van de Studiegroep begrotingsruimte om een groter accent in de begrotingsadministratie te leggen op de beleidsbeslissingen die voorafgaan aan de feitelijke kasuitgaven en -ontvangsten, uit te werken in een uitvoerbaar systeem. Gesproken wordt van een „geïntegreerde meerjarige verplichtingen-kasadministratie”, waarbij de inhoud en de wijze van informatievoorziening daarop dienen te zijn afgestemd. Omdat aan verplichtingen die door ministeries worden aangegaan beleidsintenties ten grondslag liggen, wordt ook gedacht aan de mogelijkheid tot het voorschrijven door de minister van Financiën van projectadministratie. De informatie moet voorts worden gestandaardiseerd en – het kan niet uitblijven – de daaraan verbonden automatiseringsactiviteiten moeten op elkaar worden afgestemd. Dat alles moet dan leiden tot wijzigingen in de Comptabiliteitswet, in de Administratiebeschikkingen, in de spelregels en het Reglement van Orde van de Ministerraad, in begrotingsvoorschriften, en in het opstellen van nieuwe beschikkingen en handboeken.

Op het gevaar af dat wij wat al te wild omgaan met een zo zorgvuldig gesponnen web, lijkt een kritische kanttekening bij wat hier allemaal gaande is toch wel gerechtvaardigd. De dereguleringsstoets zou op het vlak van de interne

13) Zie voor de stand van zaken op deze terreinen *Miljoenennota 1987*, hoofdstuk 6; Ministerie van Financiën, *Een helder begrotingsstelsel*, Interim-rapport van de Interdepartementale werkgroep Herziening Comptabiliteitswet 1976, januari 1986; Ministerie van Financiën, *FIV-plan*, Plan tot verbetering van de administratieve organisatie en de financiële informatievoorziening in de Rijksdienst, januari 1986.

14) *Miljoenennota 1983*.

15) *Miljoenennota 1987*, blz. 90 en 91.

financiële wet- en regelgeving geen overbodige luxe zijn. Bij het beoordelen van de resultaten van een dergelijke toets zou ook de vraag moeten worden beantwoord of de geconstateerde veranderingen in het gedrag van de deelnemers aan de begrotingsbesluitvorming een grotere diversiteit in de administratieve organisatie en de informatievoorziening toelaat. Uniforme en strakke voorschriften worden immers alleen nageleefd indien degenen die daarmee moeten werken het belang en de noodzaak daarvan inzien. Een piramidale denkwijze over de begrotingsadministratie en informatievoorziening doet geen recht aan de staatsrechtelijk vastgelegde individuele verantwoordelijkheid van elke afzonderlijke minister en negeert bovendien de verscheidenheid in de door de departementen uit te voeren taken.

Waar bij vakdepartementen zoals Verkeer en Waterstaat en Defensie verplichtingen vaak een meerjarig karakter hebben en contractueel schriftelijk moeten worden vastgelegd, zijn departementen zoals Onderwijs en Wetenschappen en Sociale Zaken en Werkgelegenheid in hoofdzaak aangewezen op het toepassen van basiswetten die tot het verstrekken van subsidies en individuele overdrachten leiden. Die diversiteit in de uit te voeren taken heeft mede tot gevolg dat binnen de departementen zeer uiteenlopende stijlen zijn te onderkennen. De cultuur van departementen en daarbinnen ook van de organisatie-onderdelen lopen uiteen naar de mate waarin 'het veld' direct deelneemt in de begrotingsvoorbereiding en de uitgaven meer of minder zijn gebudgetteerd, alsmede naar de wijze waarop de begrotingsbesluitvorming kan worden gekarakteriseerd op de 'top-down - bottom-up'-schaal 16).

Het piramidale denken in de financiële besluitvorming en de daaraan verbonden neiging om uniforme en strakke regels te ontwerpen, kan makkelijk leiden tot verstarring in de informatievoorziening. Niet mag worden vergeten dat begrotingsinformatie allereerst dient te zijn afgestemd op een verantwoording over te maken en gemaakte keuzen. Die verantwoording kan vele vormen aannemen en verandert door de tijd heen 17). Zo roept de afslankingsoperatie van het rijkspersoneel een informatiebehoefte op die vooral de nadruk legt op indicatoren voor het vaststellen van de productiviteit van onderdelen van de overheidsorganisatie en op kosten van overheidstaken. Niet dat wij daarom zouden willen pleiten voor een begrotingsstelsel waarin een administratie in bedrijfseconomische termen wordt voorgeschreven. Integendeel, bij een andere gelegenheid hebben wij de zin en onzin van een bedrijfsmatige gedachten-gang bij de informatievoorziening reeds uitvoerig belicht 18). Een parallel met de invoering van een verplichting-nadministratie dringt zich op. Zowel een verplichting-nadministratie als een bedrijfsmatige administratie bevatten elementen die vanuit de verantwoordingsfunctie van de begroting waardevol zijn. Voor elk van de systemen geldt evenwel dat een integrale toepassing ervan in de gehele rijksoverheid haar doel volledig voorbij-schiet.

## Conclusies

Verrassingsvrij zullen de openbare financiën nooit worden. Onzekerheden zijn gelegen in externe ontwikkelingen, maar ook in de begrotingsbesluitvorming zelf schuilende risico's. Die laatste zijn vooral terug te voeren tot de wijze waarop de deelnemers in het besluitvormingsproces omgaan met het vraagstuk van de begrotingsbeheersing. In de *Miljoenennota 1983* werd naar aanleiding van het verschijnen van het bekende rapport van de Studiegroep begrotingsruimte geconstateerd dat van de deelnemers aan het begrotingsproces „een instelling” is vereist „die doordrongen is van de noodzaak de om de openbare financiën op orde te brengen” 19). Nu, in 1986, kunnen we concluderen dat die instelling bij velen aanwezig is. In de kabinetsvoorstellen om verbeteringen aan te brengen in de toedeling van budgettaire verantwoordelijkheden, in de financiële informatievoorziening en in de administratieve organisatie blijkt evenwel weinig rekening te worden gehouden met die veranderde houding ten aanzien van de beheersing van de openbare financiën. Tegen die achter-

grond komen wij tot enkele aanbevelingen, die vooral moeten worden gezien als een aanmoediging van degenen die binnen organisatiedelen van de publieke sector reeds initiatieven nemen om op een meer zelfstandige wijze bij te dragen aan de beheersing van de openbare financiën. De kunst zal zijn het touw te laten vieren, zonder de vlieger los te laten.

1. Budgettaire verantwoordelijkheden kunnen meer dan tot nu toe worden gespreid door het accentueren van het taakstellende zo men wil contractuele, karakter van begrotingen van organisatie-onderdelen. De overheidsuitgaven dienen daarbij in organisatorische zin zodanig te worden geclusterd dat recht wordt gedaan aan de wens om – binnen een gegeven begrotingskader – zo min mogelijk geconfronteerd te worden met een vermenging van budgetverantwoordelijkheden. Uit een oogpunt van het verbeteren van de voorwaarden voor begrotingsbeheersing dient te worden bevorderd dat tegenstrijdige belangen op één beleidsterrein elkaar ook zoveel als mogelijk binnen een en dezelfde uitgaafgroep ontmoeten.

Zelfbeheer en contractmanagement behoeven bovendien niet op te houden bij de grenzen van de departementen. Ook met organisaties in de gesubsidieerde en gepremieerde sector kunnen afspraken worden gemaakt, waarbij een grotere budgetverantwoordelijkheid wordt gelegd bij die organisaties zelf.

2. Een spreiding van budgettaire verantwoordelijkheden kan sterk worden aangemoedigd wanneer de Vaste Commissies in de Tweede Kamer voor de verschillende beleidssectoren serieus werk maken van een toetsing van de begrotingen van de te onderscheiden departementen. Die Vaste Commissies kunnen bovendien een belangrijke rol spelen in het leggen van een verbinding tussen de fase van begrotingscontrole en begrotingsvoorbereiding. Het jaarlijkse verslag van de Rekenkamer – zeker nu dit naar begrotingshoofdstukken is ingedeeld – biedt daartoe een belangrijke informatiebron. Naar de mate waarin de Vaste Commissies voor de te onderscheiden beleidssectoren een grotere budgettaire verantwoordelijkheid willen dragen, kan de Vaste Commissie voor de Rijksuitgaven zich terughoudender en meer voorwaardenscheppend opstellen.

3. Het aspiratieniveau en de richting van de sinds 1982 aangekondigde beleidsvoornemens met betrekking tot de financiële informatievoorziening en de administratieve organisatie moeten meer in overeenstemming worden gebracht met het gewijzigde cultuurpatroon in de begrotingsbesluitvorming en de daaraan veelal verbonden gewijzigde behoeften aan gegevens. Er dient meer nadruk te liggen op het verzamelen en het verschaffen van informatie die benodigd is voor het versterken van de afwegingsfunctie (prioriteiten stellen), de interne verantwoordingsfunctie (contractmanagement, bedrijfsmatig beheer) en de externe verantwoordingsfunctie (flexibel inspelen op behoeften van parlement en maatschappelijke organisaties).

N.C.M. van Niekerk

16) Vgl. General Accounting Office, *Budget formulation: many approaches work but some improvements are needed*, Washington, 1980.

17) Zie voor een uiteenzetting hierover mijn bijdrage, *Value for money auditing: bezint terwijl je begint*, in: *Waar voor je geld?*, NIVRA-geschrift, nr. 40, mei 1986.

18) Zie J. Hofland en N.C.M. van Niekerk, *Bedrijvige overheid, naar een betere informatievoorziening over de bedrijfsvoering van de overheid*, Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven Reeks nr. 19, 's-Gravenhage 1985.

19) *Miljoenennota 1983*, blz. 58.