

De Nederlandse openbare financiën blijven boeien

R.H.J.M. Gradus

De auteur is hoogleraar Bestuur en Economie van de Publieke Sector en Non-profit organisaties aan de Vrije Universiteit Amsterdam en directeur Financieel-Economische Zaken (FEZ) van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Hij dankt Sea Cassidy voor hulp bij het redigeren.
rgradus@feweb.vu.nl

De afgelopen jaren zijn van een drietal handboeken op het terrein van de Nederlandse openbare financiën herdrukken verschenen. In dit artikel komen de methode, de bruikbaarheid in het onderwijs en de verhouding tussen theorie en praktijk in deze boeken aan de orde.

Het Nederlandse economieonderwijs is aan het verengelsen. In de masterfase is Engels verplicht en ook in de bachelorfase begint deze taal steeds meer gemeengoed te worden. Op zich is daar niets mis mee. Door het gebruik van Engels zal de internationale arbeidsmobiliteit van afgestudeerde economen toenemen en dit komt de optimale allocatie van arbeid ten goede, zo zal iedere eerstejaarseconoom worden bijgebracht. Ook de leerstof past zich hierop aan en het gebruik van Engelstalige, veelal Angelsaksische handboeken is inmiddels standaard. Dit geldt zeker ook voor het vak openbare financiën.¹ Toch heeft deze ontwikkeling onmiskenbaar ook een keerzijde. De voor de Nederlandse openbare financiën zo kenmerkende begrippen als 'zalmnorm', 'batenlastenstelsel', 'miljoenennota' en 'comptabiliteitswet' worden node in deze buitenlandse handboeken gemist. De aandacht voor de institutionele aspecten is daarnaast logischerwijs beperkt en de voor Nederland zo kenmerkende arbeidsverhoudingen, de rol van het CPB, de SER en de Algemene Rekenkamer en de derde dinsdag in september komen helemaal niet voor.

economie-, rechten- of bestuurskundestudent is 'grootgebracht' met een eerdere versie van dit boek. Een jaar later verscheen de derde druk van *Economie van het Overheidsbeleid* van Frans Somers, Hans Verlaak en Jarig van Sinderen. En in het najaar van 2004 rolde eveneens de derde druk van *Modern financieel management bij het Rijk: de rijksbegroting belicht* van Ton Bestebreur, Albert Kraak en Cees van der Burg van de persen.



De rijksbegroting belicht

Centraal in dit boek staat de rijksbegroting. De begrotingsvoorbereiding vormt het startpunt. Hieruit volgt een uiteenzetting van de belangrijkste rijksbegrotingsvoorschriften en passeren begrippen als 'aanvullende post', 'begrotingsfondsen' en 'niet-beleidsartikelen' de revue. Daarna bespreken de auteurs de begrotingsopstelling en -normering. Uitvoerig staan ze stil bij vraagstukken van doelmatigheid en doeltreffendheid. Jammer genoeg nemen ze de recente VBTB-evaluatie van het najaar 2004 daarin niet mee (zie Postma, 2005). Vervolgens komt de volgende fase in het begrotingsproces, de uit-

voering, aan de orde, waarbij veel aandacht is voor de rol van de suppletore begrotingswetten. Daarna worden beheersvragen en de verantwoording behandeld. Een apart hoofdstuk is gewijd aan het agentschapmodel. Volgens de auteurs is dit een van de belangrijkste innovaties op het gebied van financieel management in het laatste decennium van de vorige eeuw. Deze batenlastendiensten maken een betere bedrijfseconomische afweging mogelijk en een grotere sturing op resultaten. De auteurs steken hun voorkeur voor dit stelsel dan ook niet onder stoelen of banken. Toch krijg ik de indruk dat zij de voordelen hier en daar overdrijven. De administratieve lasten van een overgang naar een dergelijk stelsel zijn enorm en het is de vraag of resultaatgericht werken niet op een andere manier bereikt kan worden.

¹ Aanbevelingswaardige Engelstalige leerboeken zijn Connolly & Munro (2003); Barr (2003) en Rosen (2005).

Het wekt dan ook geen verbazing dat de markt voor Nederlandstalige boeken over openbare financiën nog steeds floreert

Het wekt dan ook geen verbazing dat de markt voor Nederlandstalige openbarefinanciënboeken nog steeds floreert en dat de afgelopen twee jaar drie nieuwe edities zijn verschenen van standaardwerken die het hele vakgebied proberen te beslaan. In het voorjaar van 2003 verscheen alweer de tiende druk van *Overheidsfinanciën* van Lenze Koopmans, Nout Wellink, Flip de Kam, Cees Sterks en Harm Woltjer. Menigeen

Speels is het gebruik van intermezzo's waarbij men ingaat op de positie van de directie FEZ in het financiële management bij de departementen, de rol van het directoraat-generaal voor de Rijksbegroting en de betrokkenheid van de Staten-Generaal en de Algemene Rekenkamer bij het financieel management. De bovenstaande voorbeelden geven aan dat dit boek toch vooral gericht is op een beter begrip van de rijksbegroting. *De rijksbegroting belicht* lijkt dan ook vooral bedoeld voor studenten die op dit terrein een verdiepingsslag willen maken.

Overheidsfinanciën

Dit boek is bedoeld als een complete inleiding op het vakgebied openbare financiën. Het levert dan ook een forse dosis informatie op. De opbouw tracht te voorkomen dat de lezer kopje onder gaat: onderwerpen zijn op een logische manier gegroepeerd. Ieder hoofdstuk begint met een korte inleiding en eindigt met een samenvatting. Na een reeks van horizontale onderwerpen (zoals besluitvorming, begrotingsopstelling en -normering, macro-economische aspecten) komen de drie budgetdisciplinesectoren en de inkomsten aan bod. Het boek besluit met enkele capita selecta (over inkomensverdeling, medeoverheden en EU). Alle facetten van openbare financiën komen aan de orde. Ook de economische gevolgen van het financieel-economische beleid van de overheid (in brede zin). Het zorgstelsel en de te verwachten gevolgen van vergrijzing krijgen aandacht, evenals de noodzaak om de overheidsuitgaven te beteugelen. Met een verwijzing naar vorige kabinetten is de boodschap in dit verband, dat de overheid in gouden tijden niet moet potverteren, maar de begrotingsoverschotten juist moet oppotten voor slechte tijden. Goed is ook dat onder andere de demografische ontwikkelingen en zorguitgaven in internationaal perspectief worden geplaatst. Uit deze vergelijking blijkt dat Nederland het niet slecht doet.

Rationele besluitvorming en meer marktwerking krijgen eveneens de nodige aandacht. De auteurs staan systematisch stil bij de voor- en nadelen van privatisering en concluderen dat privatisering alleen succes heeft als de overheidsdiensten daadwerkelijk blootstaan aan concurrentie. Ik had het wenselijk gevonden als er op dit vlak iets meer aandacht was gewijd aan de actuele praktijk: hoe krijg je nu meer concurrentie op dit terrein? Die vraag blijft onbeantwoord. De aanzetten die daartoe in Nederland worden gegeven tot een beter functionerende overheid worden summier besproken. *Overheidsfinanciën* is geschreven voor een breed palet aan studierichtingen in het hbo en wo.

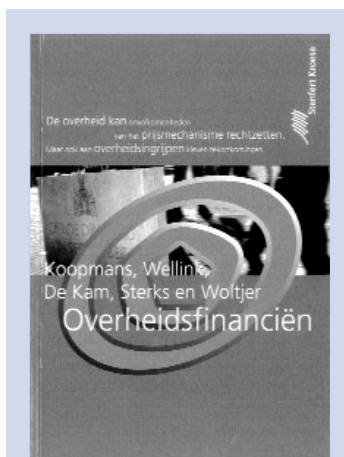
Economie van het overheidsbeleid

In dit boek staat de rol van de overheid in het economische proces centraal. Logischerwijs opent het met een beschrijving van de rol van de overheid. Het bevat een historisch overzicht van de ontwikkeling van de nachtwakersstaat tot de moderne verzorgingsstaat. De auteurs staan daarnaast stil bij het poldermodel en globalisering. In het tweede deel (overheid en economie) kiezen zij een meer beleidsmatig perspectief. Ze zetten uiteen hoe de overheid macro-economisch- en begrotingsbeleid en inkomenspolitiek voert. Zij beschrijven de instituties van de poldereconomie en larderen deze met cijfers. Waar het begrotingsbeleid wordt behandeld, is ook aandacht voor de relatie met de lagere overheden. De sanering van de overheidsfinanciën in de laatste twee decennia van de vorige eeuw is beeldend beschreven. Tevens komt de wisselwerking tussen economische politiek en de Europese Unie aan bod. De auteurs signaleren de significante knelpunten op het terrein van de openbare financiën. De mogelijke oplossingen hiervoor komen schetsmatig in beeld. Het derde deel (beleid en praktijk) is bestemd voor wie geïnteresseerd is in de overwegingen en de modellen. Het biedt daarmee goed inzicht in het Haagse beleidsproces, zij het dat er af en toe wel erg veel aandacht is voor de gehanteerde modellen. *Economie van het overheidsbeleid* lijkt mij bruikbaar voor zowel het economieonderwijs aan hbo en wo.

Een vergelijking

Zonder enige twijfel zijn alledrie de boeken doorspekt van een grondige kennis van de Nederlandse instituties. De beschrijving daarvan is degelijk. Wel is het perspectief verschillend. In Bestebreuer et al. staat het financiële management bij de rijksoverheid centraal. Ontwikkelingen bij andere delen van de overheid zoals zelfstandige bestuursorganen, gemeenten of overheidsbedrijven komen niet aan bod. In de andere twee boeken wordt de gehele publieke sector belicht (zie ook tabel 1). Hierin is ook meer aandacht voor analyse en achtergronden. Hierbij wordt een meer analytische en deductieve benadering – met name vanuit de moderne *public choice* – niet geschuwd, hetgeen ertoe leidt dat de lezer sommige aspecten beter in perspectief kan plaatsen.

Voorlopig Koopmans, et al. besteden veel aandacht aan de allocatieve functie van de overheid en baseren zich daarbij op begrippen als markt- en overheidsfalen. Dit sluit aan bij het pleidooi van de commissie-Teulings die het economieonderwijs meer wil laten leunen op de moderne micro-economie (zie Teulings, 2002).



Overheidsfinanciën
Lenze Koopmans, Nout Wellink,
Flip de Kam, Cees Sterks,
Harm Woltjer
Wolters-Noordhoff
ISBN 90 2073 235 8, 293 blz., € 46,50



Economie van het overheidsbeleid
Frans Somers, Hans Verlaak,
Jarig van Sinderen
Wolters-Noordhoff
ISBN 90 2073 069 X, 312 blz., € 45

Tabel 1. Een vergelijking (+ = aanwezig; - = niet aanwezig; x = op aanvraag beschikbaar)

	rijksoverheid	OPL	inductief (I)/deductief (D)	referenties	tussen- en mk-vragen	docentenhandleiding	opdrachten
Bestebreuer et al.	+	-	I	+	-	-	-
Somers et al.	+	+	D	-	+	x	+
Koopmans et al.	+	+	D	x	-	-	-

In methodisch opzicht spreekt het boek van Somers et al. mij in het bijzonder aan. Het heeft een duidelijke indeling (rol van de overheid, overheid en economie en beleid en praktijk) en de afzonderlijke hoofdstukken worden door een korte inleiding en een openingscase voorafgegaan. Bovendien bevat het een keur aan cijfers, grafieken en illustraties. Het is daardoor minder een opsomming dan Koopmans et al. Ook Bestebreuer et al. is vlot geschreven en bevat veel citaten en tekstkaders. Alledrie de boeken zijn voorzien van een register: ze zijn daardoor als naslagwerk goed te gebruiken (zie tabel). Alleen Bestebreuer et al. bevat een literatuurlijst.

Voor alledrie de boeken geldt dat hun onderwerpkeuze nogal klassiek is

Het boek van Somers et al. is naar mijn mening het bruikbaarst in het onderwijs. Het gebruik van tussen- en meerkeuzevragen stelt de studenten in de gelegenheid om te toetsen of men de stof zich eigen heeft gemaakt. Dit wordt versterkt door de opname van opdrachten, die als doel hebben om dieper op de stof in te gaan en dwarsverbanden te leggen. Ook is een docentenhandleiding op aanvraag beschikbaar. Bovendien vind ik de lay-out gebruiksvriendelijker.

Conclusies

Bij het maken van een boek moeten onmiskenbaar keuzen worden gemaakt. Mede door die keuzes zijn de besproken boeken op bepaalde punten al gedateerd. Soms is dit onontkoombaar: wie had in 2003 kunnen vermoeden dat de conjunctuur zich zo ongunstig zou ontwikkelen en dat de instapkoers voor de EMU zo ter discussie gesteld zou worden of er een debat zou losbarsten over de vlaktaks? Wel geven deze voorbeelden aan dat het vakgebied van de openbare financiën zijn basis moet vinden in zowel de micro- als de macro-economie. Vanuit dat oogpunt zijn Koopmans et al. en Somers et al. het meest geslaagd.

Soms is de gedateerdheid terug te voeren op de keuze van de onderwerpen. Voor alledrie de boeken geldt dat hun onderwerpkeuze nogal klassiek is. Ik mis aandacht voor governance- en toezichtvraagstukken – ook op markten – en de rol die deze vraagstukken vervullen bij de non-profit organisaties. Ook had de uitwerking van de politieke economie (vormen van democratie, het principal-agent model, lobby- en bureaucratietheorieën) wat substantiëler mogen zijn. Tot slot mis ik een heldere opvatting over de veranderingsgolf die op dit moment door de overheid spoelt. Waar zitten de kansen? En waar de bedreigingen? De lezers – overwegend studenten – moeten naar mijn mening de theorie over openbare financiën juist tegen de achtergrond van de huidige, cruciale ontwikkelingen in Nederland kunnen plaatsen. Dat geeft niet alleen verdere ver-

dieping, maar maakt het vak bovendien nog boeiender. Dit neemt overigens niet weg dat deze leerboeken goed bijdragen aan een beter begrip van de Nederlandse openbare financiën. ■

Raymond Gradus

Literatuur

- Bestebreuer, T., A. Kraak & C. van der Burg (2004) *Modern financieel management bij het rijk: de rijksbegroting toegelicht*. Den Haag: Sdu.
- Barr, N. (2003) *Economics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Connolly, S. & A. Munro (2003) *Economics of the Public Sector*. Harlow: Prentice Hall.
- Koopmans, L., N. Wellink, F. de Kam, K. Sterks & H. Woltjer (2003) *Overheidsfinanciën*. Groningen: Stenfert Kroese.
- Postma, J.K.T. (2005) Doelstellingen van overheidsbeleid en verantwoording over prestaties. *ESB*, 8 april, 152-154.
- Rosen, H.S. (2005) *Public Finance*. New Jersey: McGrawHill.
- Somers, F., H. Verlaak & J. van Sinderen (2004) *Economie van het Overheidsbeleid*. Groningen: Stenfert Kroese.
- Teulings, C.N. (2002) Economie moet je doen. *ESB*, 4 oktober, 700-702.