

Financieel-economisch management bij de rijksoverheid

Bij het financieel-economische management van de overheid spelen zowel politieke als ambtelijke factoren een rol. Voor de politiek is voornamelijk het financieringstekort, de budgetdiscipline, het begrotingsonderzoek en de rol van de financiële functie op de departementen van belang. De ambtelijke factor heeft te maken met de managementstructuur, de toekenning van verantwoordelijkheden voor uitvoering, de beschikbare beleidsinstrumenten en de cultuur van een ministerie.

DR. H.J.M. VAN ZON*

Het financieel-economisch beheer bij de rijksoverheid mag zich verheugen in een grotere belangstelling dan een aantal jaren geleden. Concreet gaat het daarbij om de welbekende 'Operatie comptabel bestel', die tot doel had een fors aantal wijzigingen aan te brengen in de Comptabiliteitswet van 1976, onder meer in de financiële controle, informatievoorziening en verantwoording. Dat met wetwijziging alleen niet zonder meer de werkelijkheid verandert, is een grondgedachte geweest bij deze operatie. Successievelijk werden wijzigingsvoorstellen geëntameerd, zodat de noodzakelijke veranderingen zich fasegewijze konden voltrekken. Door voortgangsrapportages is de Tweede Kamer inzicht gegeven in de stand van zaken. De operatie nadert nu de geplande einddatum, waarbij de vraag relevant is of datgeen bereikt is wat men wenste te bereiken.

Uitgangspunt is, dat de kwaliteit van het financieel beheer niet alleen afhankelijk is van de comptabele wetgeving, maar ook van een adequaat financieel-economisch management. De randvoorwaarden hiervoor worden slechts deels gevonden in de Operatie comptabel bestel. Waar het financieel-economische beleid bij de rijksoverheid eerder beïnvloed wordt door politieke keuzes dan door beargumenteerde afweging¹ gaat het onderhavige artikel in op de factoren die een rol spelen bij het te voeren financieel-economische management. Het navolgende is daarbij bedoeld als bijdrage aan de discussie over dit onderwerp.

Verschillen tussen overheid en bedrijf zijn er echter bij uitstek in de verhouding klant-leverancier, waar de klant niet in staat wordt gesteld zich daadwerkelijk van overheidsbemoedienis te vrijwaren (en ook navenant minder belasting te betalen). Daarenboven geldt, zoals de nationale ombudsman stelt in zijn jaarverslag over 1989, dat de burger op voorhand in een ongelijke positie verkeert: hij heeft een achterstand in kennis en ervaring³. Die ongelijkheid wordt zichtbaar wanneer iemand een steek laat vallen. Dan blijkt de overheid zich meer te permitteren dan de burger. Waar de ombudsman concludeert: "alle waar naar zijn geld" is het mijns inziens nog sterker: de 'klant' wordt niet in staat gesteld de relatie te leggen tussen zijn financiële bijdrage en de tegenprestatie van de overheid. Dit is echter inherent aan overheidsactiviteiten, aangezien een collectieve afweging plaatsvindt over de inzet van via belastingheffing verworven middelen⁴. Het doorsnijden van de band tussen genieten en betalen staat echter wel een normale klant-leverancieverhouding in de weg, en daardoor ook een normaal bedrijfsmatig functioneren. Geldt dit voor de overheid als leverancier, het gaat ook op voor de klant: gedacht kan bij voorbeeld worden aan het effect van overconsumptie van een door de staat aangeboden product vanuit een bij de klant postvattende notie "dat hij er immers voor heeft betaald", en dat het zonde zou zijn geen gebruik te maken van wat wordt aangeboden (of soms zelfs enigszins opgedrongen).

Hoewel het verschil tussen overheid en bedrijf soms slechts een nuance lijkt, is het dus een misvatting te

De overheid als onderneming?

Ten einde uitspraken te kunnen doen over het financieel-economische management, is het noodzakelijk de aard van de overheidsorganisatie wat nader te beschouwen. Er wordt wel eens gesteld dat de overheid qua management een voorbeeld zou moeten nemen aan het bedrijfsleven. Echter overheid en bedrijfsleven verschillen fundamenteel, waarmee overigens niet gezegd is dat bepaalde basisprincipes voor het ondernemingsmanagement niet ook van toepassing zijn op de overheid².

* De auteur is directeur financieel-economische zaken bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken. Hij dankt drs. M.H. Meyerink en H.A.P.M. Pont voor hun commentaar.

1. J. Toirkens, *Schijn en werkelijkheid van het bezuinigingsbeleid 1975-1986, een onderzoek naar de besluitvorming, met bezuinigingen, in de ministerraad en over gedrag van individuele ministers*, Kluwer, 1988.

2. J.E. Andriessen, *Privatisering: slechts een begin*, ESB, 1989, blz. 1124-1128.

3. *Jaarverslag Nationale ombudsman 1989*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1989-1990, 21 478, nrs. 1-2.

4. R.I.J.M. Kuipers en J.K.T. Postma, *De rijksbegroting in perspectief, financieel management in de publieke sector*, Stenfert Kroese, 1989.

denken dat de overheid als een bedrijf gerund zou kunnen worden. Het management van de overheid is ook fundamenteel anders; de managers zijn politici, bezig met een collectief afwegingsproces. Politici stellen zich echter veelal niet als managers op. Weliswaar maakt men zich in algemene termen druk om met name de omvang en kosten van de publieke dienstverlening, maar er bestaat weinig interesse voor de uitvoerbaarheid en dus de uitvoeringskosten op het moment dat bij voorbeeld voor een actueel politiek probleem een compromis moet worden gevonden.

Hoe dan ook, het prijsmechanisme speelt een ondergeschikte rol, het voortbestaan van de 'onderneming overheid' is slechts binnen ruime grenzen gebonden aan de verlies- en winstrekening. Een toeneming van de schuldenlast met miljoenen gulden per dag bevindt zich (blijkbaar) nog binnen die marges.

Uitgangspunten voor financieel management

Een minder stringente koppeling van het financiële aspect aan voortbestaan van 'de onderneming overheid', maakt het financieel-economisch management bij die overheid van minder fundamentele betekenis voor het functioneren, dan dat dit in andere sectoren van de maatschappij het geval is. Uiteraard is het financiële aspect wel belangrijk, maar het financiële belang is aan andere factoren dan alleen het naakte voortbestaan gekoppeld.

Wil men het financieel-economische management bij de overheid verbeteren, dan zal men bovenbedoelde factoren moeten kennen, aangezien de aanpak daarop zal moeten aansluiten. Deze factoren, hier nader toegelicht, zijn tweërlei:

- een politieke factor: de rol die het politieke management op zich neemt voor het financieel-economisch functioneren;
- een (complementaire) ambtelijke factor: de mate waarin de ambtelijke organisatie het opbrengt het financieel-economische management aandacht te geven.

De politieke factor

De manier waarop met de geldbuidel wordt omgegaan, is een politiek onderwerp, en het mag zich nu eens meer dan weer minder verheugen in politieke aandacht. Is dit in ieder geval op het niveau van de rijksoverheid zo, bij de lagere overheden ligt dit enigszins anders. Als het financieel echt slecht gaat met een provincie of gemeente kan deze onder toezicht worden geplaatst van het Rijk. Voor de lokale politici is het niet leuk op de vingers te worden gekeken. Daarom zal men dit dus in het algemeen trachten te voorkomen. Dit is er de oorzaak van dat het financieel-economische management bij de lagere overheden krachtiger lijkt dan bij het Rijk. Bij de rijksoverheid ontbreekt zo'n stimulans. Maar uiteraard wordt ook bij het Rijk de noodzaak van goed financieel beheer onderkend. Er kunnen vier instrumenten worden aangewezen waarmee bij de rijksoverheid door de politiek inhoud wordt gegeven aan het financieel-economische management⁵.

Het financieringstekort

Allereerst is daar het financieringstekort, een bij uitstek politiek managementinstrument en als zodanig heel effectief. Het spreekt bijzonder aan dat het reilen en zeilen van de staatshuishouding kan worden uitgedrukt in één simpel percentage, waarbij één simpele doelstelling geldt, namelijk dat dit omlaag moet worden gebracht. De effectiviteit van dit instrument staat of valt met de indringendheid

waarmee het gepresenteerd kan worden en de doelstelling, het terugdringen, van politiek draagvlak kan worden voorzien. De minister van Financiën speelt hierin een cruciale rol. Vergelijkbare instrumenten zijn in het buitenland te vinden.

De budgetdiscipline

Op het niveau van de ministerraad wordt het financieel-economische management geconcretiseerd in een aantal afspraken, neergelegd in regels omtrent de zogeheten budgetdiscipline. De individuele ministers hebben bij het begin van hun ambtstermijn (in het constituerend beraad) afgesproken dat zij zich er aan zullen houden. Het staat of valt dus met de nauwgezetheid op financieel gebied van de politieke managers, en om het vertrouwen in de nauwgezetheid van de collegae; als één iemand zijn taakstellend budget overschrijdt, verzwaart dat de bezuinigingsproblematiek voor het collectief.

De budgetdiscipline is van belang is om de doelstellingen van het financieringstekort te halen. Uit een oogpunt van goed financieel-economisch management werkt de discipline echter niet altijd efficiënt: de financiële werkelijkheid bij de rijksoverheid blijkt in de loop van een kabinetsperiode gevarieerder dan men dacht op het moment dat trouw werd gezworen aan de regels van de budgetdiscipline. Veel disciplinerende regels leiden niet zelden tot navolgend omvangrijke (bureaucratische) moeite voor het omzeilen van deze regels.

Ook qua effectiviteit scoort de budgetdiscipline niet zeer hoog. Volgens de regels is generale compensatie (dat is de bekende 'kaasschaaf') uitzondering. De opdracht is dat ieder departement zijn eigen probleem oplost. Bepaald bevorderlijk voor het proces van collectieve afweging is zo'n automatisme niet. Het werkt verkokering in de hand. De overschrijdingen bij de begroting van het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen bij voorbeeld hebben op dat ministerie tot zeer ingrijpende maatregelen geleid. Men kan zich afvragen of een afweging met de uitgaven van andere ministeries niet verstandiger zou zijn.

De budgetdiscipline legt bovendien een zware hypotheek op het reëel en juist ramen van de komende uitgaven. Een reële raming leidt er slechts toe dat men voor zichzelf een probleem creëert: stelt men de raming neerwaarts bij dan raakt men financiële ruimte kwijt, stelt men hem hoger vast dan moet voor de financiering van de hogere uitgaven onmiddellijk elders op de begroting bezuinigd worden.

Kortom, de budgetdiscipline vertroebelt het zicht op de functie van het begrotingsmechanisme.

Het begrotingsonderzoek

Een derde instrument is het begrotingsonderzoek. Dit betreft een feitelijke analyse van een begroting door de betrokken Kamercommissie, voorafgaand aan de begrotingsbehandeling. Met deze actie maakt de Tweede Kamer op gedetailleerde wijze gebruik van haar budgetrecht. Op termijn zal dit waarschijnlijk niet vol te houden zijn. Het is (te) veel werk, het leidt tot overvloedige informatieverstrekking en tot te gedetailleerde en specialistische werkzaamheden. Niettemin heeft het begrotingsonderzoek voor het financieel-economische management bij de rijksoverheid sterk doorgewerkt. Mede hierdoor kon de operatie Comp-tabel bestel op de individuele departementen snelheid en gewicht krijgen en werd het ambtelijke management zich bewust van het (politieke) belang van een adequaat financieel beheer. De ambtelijke top is bij het begrotingsonderzoek direct daarop aangesproken door de Tweede Kamer (hetgeen tegelijkertijd een zwak punt vormde: de minister

5. J.W. van der Dussen e.a., *Macht en onmacht rond de rijksbegroting*, Geschriften van de Vereniging voor Bestuurskunde, VUGA, 1989.

kon 'achteroverleunen', en de zaak uit handen geven; de ambtenaren waren aan bod).

De begrotingsonderzoeken sloten in eerste instantie aan op de (alarmerende) accountant rapporten. Als doel stelde men daarom een goedkeurende accountantsverklaring. Gaandeweg groeide het besef dat dat alleen niet een goed financieel beheer impliceerde: een en ander begon zich te richten op de verbetering van het financieel-economisch management. De directies financieel-economische zaken en de financiële controle-instituten werden 'herontdekt' als bewakers van het budgetrecht van de Tweede Kamer. Daarmee komt het vierde instrument voor het financieel-economisch management in beeld: de financiële functie binnen de overheidsorganisatie.

De financiële functie

De financiële functie wordt gematerialiseerd in een aantal organisatorische posities: de Inspectie rijksfinanciën bij het Ministerie van Financiën, een directie financieel-economische zaken bij een ministerie (hierna te noemen de directie FEZ) en, eventueel, de decentrale financiële afdelingen bij de directoraten-generaal en/of diensten.

Zoals gezegd moet de financiële inbreng bij een overheid met regels worden zeker gesteld (de Comptabiliteitswet c.a.); het vindt z'n legitimatie maar heel beperkt in de verlies- en winstrekening. Maar regels worden soms gemakkelijk overtreden, vooral als er geen sancties zijn. De Comptabiliteitswet is een van de wetten waarbij sancties op de handhaving nauwelijks aanwezig zijn: overschrijding van de begroting wordt in het algemeen gezien als een signaal dat ofwel de bewindspersoon het beleid krachtadig ten uitvoer brengt, ofwel dat er een probleem is ontstaan waarvoor de bewindspersoon (politieke) hulp nodig heeft. Over de financiële functie is dan ook veel te berde te brengen; niettemin wordt hier volstaan met enkele kernelementen.

De directie FEZ, de controller bij een departement, kan een krachtig instrument vormen van het financieel-economische management indien zij goed is ingebed in de departementale organisatie. Dit laatste wordt bevorderd door een gereguleerde positie (het Besluit taak FEZ). Hierdoor spreekt het politiek management zich dus uit over de positie en de bevoegdheden van de financiële functie, en daarmee over het gewicht van de financiële inbreng in het beleid.

Aan de financiële verantwoordelijkheden moet helder inhoud worden gegeven, waarbij de eigen verantwoordelijkheid van een beleidsdirectie voor beleid en beheer voorop staat. Daarbij wordt er voor gepleit een directie FEZ 'slechts' als controller te laten functioneren, en de Inspectie der rijksfinanciën 'slechts' als controller van de controllers⁶.

Hoe dichter de regelgeving is geweven, hoe minder bewegingsvrijheid er ontstaat. Een minder flexibel financieel-economisch management is het gevolg. Een helder systeem van taakstelling en verantwoording inclusief sanctionerende maatregelen is overigens binnen de context van de huidige Comptabiliteitswet en begrotingscyclus zeer wel mogelijk.

De ambtelijke factor

De vraag is waar de aangrijpingspunten liggen om het financieel-economische management in de organisatie te verbeteren. Dat kan niet alleen door het uitvaardigen van nieuwe regels door het politieke management; tevens moet worden zorg gedragen voor systemen die de organisatie activeren tot beter beheer. Het kan niet genoeg benadrukt worden: te gedetailleerde regelgeving leidt slechts tot ver-

stolling en misbruik van ambtelijke energie voor het omgaan met en omzeilen van die regels.

Vier van belang zijnde elementen worden hieronder toegelicht. De organisatie-ontwikkeling voor het verbeteren van het ambtelijke financieel-economische management zou hierop kunnen aansluiten.

Managementstructuur

Het departementale financieel-economische management dient aan te sluiten op de kaders van de begrotingscyclus, waarin taakstelling en verantwoording het belangrijkste aspect vormen, en voor welke cyclus de regels zijn vastgesteld door het hoogste politieke management. Het betreft hier het op een vastgesteld niveau van detail en volgens vastgestelde procedures op vastgestelde tijdstippen voor goedkeuring aan de Tweede Kamer voorleggen van begrotingswetten, bijstellingen daarvan gedurende het jaar, en van de rekening en het accountantsverslag. Een in deze begrotingscyclus op te stellen begrotingswet kan gezien worden als een produktplan dat het beleid op hoofdlijnen uiteenzet. De bevoegdhedenverdeling (i.c. de mandaatverstrekking) tussen Tweede Kamer en minister voor dit produktplan is vastgelegd in de Grondwet en Comptabiliteitswet. De vrijheidsgraden voor de minister zijn daarbij bepaald: zo mag de minister niet zonder toestemming van de Kamer verschuivingen aanbrengen tussen de, als wetsartikelen opgenomen, begrotingsbedragen.

Daarnaast is een minister gehouden (tussentijds) verantwoording af te leggen c.q. wijzigingsvoorstellen te doen, op voorgeschreven tijdstippen. Het spreekt vanzelf dat de departementale organisatie moet aansluiten op deze afspraken. De vrijheidsgraden bevinden zich dan op het niveau van de onderdelen van een begrotingsartikel, dat ook het aanknopingspunt is voor sturing door de minister. Met andere woorden: schuiven tussen artikelonderdelen mag slechts met toestemming van de departementsleiding.

Hierbij zijn twee kanttekeningen te maken. Allereerst is het van cruciaal belang dat er binnen een departement een heldere budgetinfrastructuur bestaat. Dit is het geheel van gebudgetteerde bedragen en de omschreven kenmerken en doelstellingen van de individuele budgetten. Zonder zo'n infrastructuur is taakstelling en verantwoording onmogelijk. Ten tweede is sturing op een bepaald niveau onmogelijk zonder enig zicht op en kennis van het niveau daaronder (men stuurt zijn fiets alleen zinvol met het stuur, als men kennis heeft van de weg die zich voor het voorwiel uitstrekt). Zo is ten behoeve van de sturing door de Tweede Kamer in de toelichting op de begrotingswet ook informatie over de artikelonderdelen opgenomen; voor sturing door de minister is op dezelfde wijze zicht nodig op de budgetten die in een artikelonderdeel zijn opgenomen, en informatie over het niveau daar weer onder is van belang voor de sturing door een directeur-generaal.

Verantwoordelijkheden

Het is van groot belang dat verantwoordelijkheden expliciet daar gelegd worden waar ze thuishoren. Simpele noties kunnen daarbij behulpzaam zijn, zoals 'wie betaalt, bepaalt' en 'wie de lusten heeft, heeft ook de lasten'. Bij de toedeling van verantwoordelijkheden is het van groot belang deze zo ver mogelijk in de organisatie te delegeren: de sturing van de activiteiten behoort te worden gerealiseerd via het systeem van taakstelling en verantwoording en niet door betutteling via het op te hoog niveau in de organisatie leggen van de beslissingsbevoegdheid voor een budget.

6. H.J.M. van Zon, W. Veldman, De centrale directie Financieel-economische zaken van een ministerie in de jaren negentig, *Maandblad van Accountancy en Bedrijfshuishouding*, 1990, (t.p.).

Eigenlijk betreft het bovenstaande een concept van zelf-beheer: een directeur-generaal behoort binnen zijn begroting vrij te zijn om verschuivingen aan te brengen. De randvoorwaarde die daarbij moet worden gesteld, betreft het zich committeren aan de in de vorige paragraaf omschreven structuur inclusief het taakstellings- en verantwoordingsstelsel. Een gedegen grondslag voor toekenning van budgetten is daarbij natuurlijk essentieel. Bij afwijking van het geaccordeerde beleidsplan en dus van het budget, moet dan een beslissing worden gevraagd van een hoger managementniveau, waar ook beslist is over het al dan niet toekennen van het budget.

Op de uitvoering van het beleid van de directeur-generaal wordt toezicht uitgeoefend. Dit gebeurt door de in het uitvoeringsplan opgenomen planning te relateren aan de realisatie van de kasuitgaven, zover bij de rijksoverheid sprake is van een kasbegroting. Dit is natuurlijk een heel magere indicatie van wat er werkelijk aan beleid is uitgevoerd: niet het bestedingsritme zou het aangrijpingspunt voor toezicht moeten zijn, maar de feitelijke produktie en de effectiviteit en doelmatigheid daarvan en van die van het beleid. Op dit vlak is het ontwikkelen van prestatienormen van eminent belang. Tot nog toe is van dergelijke normen nog weinig sprake. Waar echter het financiële management verbeterd en scherper wordt, ziet men automatisch bij de lijnchef de behoefte ontstaan aan indicatoren waarmee de prestaties goed gevolgd kunnen worden en de uitvoering in de greep kan worden gehouden. De prestatienormen van de werkvloer kunnen een basis vormen voor (noodzakelijkerwijs veel globalere) prestatienormen ten behoeve van de Staten-Generaal. Inmiddels heeft als uitvloeisel van de meer intensieve aandacht voor het financieel beheer, deze ontwikkeling zich in de rijksdienst ingezet.

Cultuur

Van groot belang voor de ambtelijke factor is dat de cultuur bij de rijksoverheid een voedingsbodem wordt voor adequaat beheer. De druk die is opgebouwd door de intensievere aandacht van de politiek voor het financiële beheer, geeft de gelegenheid een cultuuromslag te bewerkstelligen, zeker als de welbekende Operatie comptabel bestel samengaat met decentralisatie en zelfbeheer. De gemiddelde manager in de rijksdienst is gebaat bij eigen verantwoordelijkheid en helderheid in verantwoordelijkheden, taakstelling en verantwoording. Samengang van verbetering van het Comptabel bestel en decentralisatie van de financiële verantwoordelijkheden levert daarmee een synergie-effect op; dit alleen is echter niet voldoende.

Het management dient een belangrijke rol te spelen bij het ombuigen van de energie die historisch voornamelijk is gericht op, vanuit belangenbehartigingsoptiek begrijpelijke, (financiële) expansie van het eigen beleidsterrein. Voorts moet door het management de boodschap worden uitgedragen (en waargemaakt) dat financiële gevolgen direct bij de besluitvorming worden betrokken: boter bij de vis. Correctie of bijsturing van zaken die fout zijn gegaan, moet daadwerkelijk plaatsvinden, achteraf en met de verantwoordingsinformatie in de hand. De selectie en opleiding van het overheidsmanagement moet (mede) op deze functie-eisen gericht zijn.

Instrumenten

Verantwoordelijk stellen kan alleen dan, als men de instrumenten heeft om die verantwoordelijkheden ook waar te maken. Daarbij zijn van belang een goede administratie, een adequate administratieve organisatie en een op de behoeften toegesneden informatievoorziening. Op deze punten wordt hieronder kort ingegaan.

Een goede administratie is de basis van alles; zonder dat is er geen verantwoording, laat staan controle, en zijn er geen gegevens voor de informatievoorziening aan de

uitvoerenden, het management en de (politieke) beslis-sers. Daarbij is overheidsbrede vergelijkbaarheid van gegevens van cruciaal belang; de opzet van de (financiële) administratie moet dientengevolge vrij gedetailleerd worden voorgeschreven.

Waar de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het beleid decentraal behoort te liggen, dient ook de administratie decentraal te worden gevoerd. Om redenen van doelmatigheid kan het ook centraal, maar niet al te dicht bij de departementale controller vanwege de ambtelijke neiging om zich meer gedetailleerd dan noodzakelijk met de decentrale gang van zaken te bemoeien door in die administratie te gaan 'kijken'.

Vervolgens behoort de administratieve organisatie helderheid te geven over de voorschriften voor de administratie, verantwoordelijkheden en algemene procedures. Daarbij moet niet meer worden vastgelegd dan noodzakelijk; gedetailleerde vastlegging vereist veel onderhoud en regelzucht moet worden vermeden.

De geautomatiseerde financiële informatiesystemen ten slotte zijn in opzet en werking de synthese van administratie en administratieve organisatie. Ook hierbij geldt een decentrale opzet, dus geen grote uniforme systemen. De aansluiting tussen centrale en decentrale systemen is uiteraard cruciaal, dit is echter niet zozeer een automatiseringsprobleem als wel een probleem van organisatie en (uniformering van de) administratie.

Besluit

De politieke en ambtelijke aanknopingspunten voor verbetering van het financieel-economische management bij de rijksoverheid zijn hiervoor geschetst. Geconstateerd mag worden dat in de Operatie comptabel bestel het politiek management een aanmerkelijke inspanning heeft betracht. Echter, verbetering vindt niet of slechts zeer tijdelijk plaats als geen rekening wordt gehouden met hoe de rijksdienst functioneert en geen aandacht wordt geschonken aan de inbedding van wat is bereikt.

Harry van Zon