



Overheidsprestaties in een begrotingsmodel

DRS. G. J. BAKKER

Inleiding

„Comptabiliteit is geen kleinigheid”. Zo moet volgens een Haags verhaal 1) eens het antwoord hebben geluid van een hoge ambtenaar bij het Ministerie van Financiën op de vraag van Koning Willem III wat comptabiliteit nu eigenlijk is. Dat het realiteitsgehalte van dit krasse antwoord ook in onze tijd nog erg hoog is, bewijst de moeizame weg die in de laatste decennia is afgelegd om te komen tot een hervorming van de comptabiliteitsvoorschriften voor het rijk en de lagere overheden.

De Comptabiliteitswet van 1976 heeft met ingang van 1978 voor de rijksbegroting al tot ingrijpende wijzigingen geleid. Voor de provincies zijn met ingang van dit jaar nieuwe comptabiliteitsvoorschriften van toepassing geworden. Ook voor de gemeenten liggen nieuwe voorschriften voor de inrichting van de begroting, de rekening en de boekhouding in het verschiet. Dit valt af te leiden uit het onlangs door de Commissie voor de gemeentelijke comptabiliteitsvoorschriften gepubliceerde interim-rapport dat voorstellen bevat voor een nieuw model van de gemeentebegroting en -rekening 2).

Hoewel de nieuwe comptabiliteitsvoorschriften voor het rijk, de provincies en de gemeenten op belangrijke en minder belangrijke onderdelen duidelijk van elkaar verschillen 3), is er een tamelijk grote overeenstemming waar het gaat om de toepassing van de prestatiebegroting. In navolging van art. 4, vierde lid van de Comptabiliteitswet 1976, vermelden namelijk ook de nieuwe provinciale en gemeentelijke comptabiliteitsvoorschriften dat — waar mogelijk en van belang — in een toelichting bij de begroting gegevens moeten worden verstrekt omtrent de prestaties die het resultaat zijn van activiteiten waarop de uitgaven betrekking hebben.

Toch verdient juist dit gemeenschappelijke element in de nieuwe voorschriften bijzondere aandacht. Dat komt omdat het — op zich zelf overigens opvallend voorzichtig geformuleerde 4) — voorschrift om prestatiegegevens slechts bij wijze van toelichting te verschaffen niet erg lijkt aan te sluiten bij de jongste

ontwikkelingen op het gebied van de openbare financiën. Zoals in dit artikel nader zal worden uiteengezet, betreft het hier ontwikkelingen waaraan een krachtig pleidooi kan worden ontleend voor een meer volledige hantering van de prestatiebegroting, dat wil zeggen, niet in de vorm van een toelichting, maar als begrotingsmodel zelf voor overheidsorganen.

Ontwikkelingen

Met het (hernieuwd) bestuderen van de zin, aard en omvang van het overheidsoptreden heeft het studiegebied van de leer der openbare financiën — waartoe in wetenschappelijk opzicht mede het vraagstuk van de inrichting van overheidsbegrotingen behoort — zich sinds de jaren zestig opmerkelijk uitgebreid. Een uitbreiding die vooral ook zijn neerslag heeft gevonden in het denken over de instrumentele betekenis van de begroting in overheidsorganen.

Het toenemende beslag op produktiemiddelen vanwege een in omvang en betekenis snel groeiende overheidsactiviteit, heeft immers in de laatste decennia geleid tot een herbezinning op het bestaansrecht, het nut en de kosten van tal van overheidsvoorzieningen. Deze versterkte aandacht voor de voorzieningsaspecten heeft zich vooral toegespitst op het analyseren van de motieven die ten grondslag liggen aan de verschillende vormen van overheidsactiviteit en op het doorlichten van de afwegings- c.q. beslissingsprocessen die bij het tot stand komen van de overheidsuitgaven en -inkomsten een rol spelen. Tegen deze achtergrond zijn nieuwe denkbeelden tot ontwikkeling gekomen over beleidsplanning en -programmering in de publieke sector, met als verweven bestanddeel de toepassing van systematische beleidsanalyses ten behoeve van de prioriteitenafweging en ter rationalisering van de keuze van beleidsinstrumenten. In het verlengde hiervan, en onder druk van een afnemende welvaarts-groei, is ook weer belangstelling ontstaan voor een meer bedrijfseconomische aanpak inzake de confrontatie van baten en lasten die aan het overheidsoptreden verbou-

den zijn, ten einde ook langs deze weg meer greep te krijgen op het groeiende overheidsbudget 5). Kortom, beheersing van het overheidsbeleid door verbetering van de werking van het budgetmechanisme en, in het verlengde hiervan, een krachtig streven naar vergroting van de budgettaire beheersbaarheid door een meer bedrijfsmatig kostenbeheer in overheidsorganen. Een en ander heeft, wat de inrichting van de overheidsbegroting betreft, tot pogingen geleid om haar instrumentele bruikbaarheid te vergroten door het zichtbaar maken en tegenover elkaar stellen in de begroting van hetgeen de overheid met haar activiteiten tracht te bereiken en wat dit haar kost 6). In dit kader zijn experimenten van de grond gekomen met meerjarenramingen 7) en met daarbij aansluitende, *primaire* output-gerichte opstellingen van de jaarbegroting, in welk verband vooral gewezen kan worden op de techniek van de prestatiebudgettering.

Nieuwe visie

De gedachte om niet langer te volstaan met het weergeven in de begroting van louter de financiële, of bestedingsaspecten van het overheidsoptreden, maar om daarin tevens de aard van het voorgenomen beleid zelf te benadrukken, getuigt van een belangrijke nieuwe visie op de betekenis van de begroting in overheidsorganen. De begroting wordt in deze vi-

1) Handelingen Tweede Kamer, 1969-1970, blz. 3345.

2) Commissie voor de gemeentelijke comptabiliteitsvoorschriften, *Interim-rapport herziening gemeentelijke comptabiliteitsvoorschriften*, Staatsuitgeverij, maart 1980.

3) Verder hierover: H. Mennes, De jaarrekening; ontwikkelingen in de regelgeving over jaarrekeningen, *Financieel Overheidsbeheer*, 1980/2, blz. 30.

4) J. Zoon en J. D. Hilferink wezen reeds op de ontsappingsmogelijkheid die in de toevoeging „waar mogelijk en van belang” schuilt. J. Zoon, *Kleine stap naar grote doelmatigheid, Beleid en Maatschappij*, maart 1975, blz. 90 e.v. J. D. Hilferink, *De prestatiebegroting, ESB*, 16 april 1975, blz. 365 e.v. 5) De noodzaak voor de ontwikkeling van een „bedrijfseconomie van de publieke sector” werd zeer onlangs nog eens beaangmerkt door D. J. Wolfson in zijn inleiding *De afweging van nut en offer bij de overheid*, gehouden op de NIVRA-Accountantsdag van 22 mei 1980.

6) C. Goedhart, *Hoofddlijnen van de leer der openbare financiën*, 1975, blz. 326.

7) Wat concreter dan in de nieuwe provinciale en gemeentelijke comptabiliteitsvoorschriften, is in de Comptabiliteitswet 1976 voorgeschreven dat bij de jaarlijkse begroting meerjarenramingen van uitgaven moeten worden gevoegd voor de vier op het begrotingsjaar volgende jaren. Overigens verkeren ook deze meerjarige ramingen feitelijk nog in een experimenteel stadium. Th. A. J. Meys wees in zijn inleiding op de NIVRA-Accountantsdag van 22 mei jl. in dit verband op de verstarrende invloed die van meerjarenramingen en -afspraken kan uitgaan op noodzakelijke beleidsombuigingen in het kader van de bezuiningsoperatie.

sie namelijk gezien als de kwantificering van het beleid. Dat wil zeggen, als instrument waarmee duidelijkheid moet worden verschaft zowel over de aard en omvang van de in te zetten (fysieke) middelen en de met die inzet beoogde resultaten, als over de financiële consequenties die hieruit voortvloeien.

In deze gedachtengang is de begroting niet meer uitsluitend een financieel plan, gekenmerkt door een eenzijdig input-karakter, maar een samenvattend, algemeen beleidsplan waarmee in termen van inputs en outputs op ieder niveau duidelijkheid kan worden verschaft over de (wijze van) toekomstige taakvervulling, de beoogde resultaten en de financieel-economische aspecten die daaraan verbonden zijn.

Aldus wordt de begroting gezien als een belangrijk communicatiemiddel ten aanzien van het beleid 8), hetgeen nauw samenhangt met de werking van het voor overheidsorganen zo fundamentele budgetmechanisme. Wat dieper ingaand op 's Konings vraag naar het wezen van de overheidscomptabiliteit zullen we hieronder trachten deze betekenis van de overheidsbegroting nader te belichten. Op grond daarvan willen we dan vervolgens iets zeggen over de relevantie van de prestatiebegroting als begrotingsmodel voor overheidsorganen.

Budgetmechanisme

Hoewel de overheid als productie-huishouding aan de gemeenschap levert, wordt in onze nationale boekhouding om begrijpelijke redenen geen afzonderlijke rekening „gemeenschap” onderscheiden en dienovereenkomstig eenvoudigheidshalve van overheidsconsumptie en overheidsinvesteringen gesproken 9). Toch is het voor het belichten van de diepere betekenis van de overheidsbegroting zinvol om analytisch een onderscheid te maken tussen de overheid als productiehuishouding en de gemeenschap als consumenten van het overheidsprodukt. Het voteren van kredieten betekent dan eigenlijk, zo stelt Bonnema in zijn begrotingstechnische uitwerking van dit onderscheid, dat de gemeenschap via haar vertegenwoordigende lichamen goederen en diensten koopt van de productiehuishouding „overheid” 10).

De door de gemeenschap gewenste goederen en diensten zijn trouwens per definitie ook nergens anders te koop: collectieve en quasi-collectieve goederen ontlenen hun bestaansrecht immers aan het feit dat levering ervan via de markt niet mogelijk is, dan wel dat gehele of gedeeltelijke levering via de markt op collectieve bezwaren stuit. Overheidsvoorzieningen worden bekostigd uit heffingen, terwijl de aard en omvang ervan bepaald worden door een bestuurlijk krachtenspel waarin gelden worden gevoterd op grond van collectieve beslis-

singen. Het betreft hier het op heffingen steunende budgetmechanisme en met het budgetmechanisme — de naam zegt het eigenlijk al — wordt de bijzondere betekenis van de overheidsbegroting in het licht gesteld.

Het budgetmechanisme zorgt er als het ware voor dat de productiehuishouding overheid qua voort te brengen goederen en diensten op dezelfde golf-lengte zit als haar enige afneemster, de gemeenschap. De overheidsbegroting is daarbij het communicatiemiddel, waarmee door informatie-overdracht de verbinding tussen beide „sectoren” tot stand wordt gebracht, waar het gaat om de afstemming van het door de overheid voort te brengen pakket voorzieningen op de behoeften en voorkeuren van de samenleving, zoals die zich in het politieke besluitvormingsproces openbaren 11).

In deze betekenis — waarop de autorisatiefunctie, de keuzefunctie en de beheerstechnische functie van de overheidsbegroting zijn geënt — moet de begroting van overheidsorganen zich dan ook inhoudelijk naar beide kanten richten. Anders gezegd, de overheidsbegroting moet zowel het consumptieve karakter van de gemeenschap, als het productieve karakter van de overheid in zich verenigen. Dat verschaft haar

Deze rubriek wordt verzorgd door het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven

een schizofrene inslag, hetgeen direct voortvloeit uit het feit dat via het budgetmechanisme — in tegenstelling tot hetgeen bij „marktpartijen” plaatsvindt — met de keuze van het door de gemeenschap te consumeren pakket goederen en diensten tegelijkertijd de richting en omvang van de overheidsproductie zijn bepaald. De beslissing over de gemeenschapsconsumptie en de overheidsproductie ligt immers uiteindelijk in dezelfde handen; in die van de volksvertegenwoordiging in ons democratisch staatsbestel.

Anders dan bij de gezinnen en bedrijven in de particuliere sector, die ieder hun eigen begrotingen kennen (huishoudboekjes, respectievelijk bedrijfsbegrotingen) is het met betrekking tot de „sector” gemeenschap en de „sector” overheid niet mogelijk om voor elk afzonderlijk een eigen begroting te hantieren, omdat juist zij niet gescheiden worden door een markt met prijzen als bekostigingsmiddel. Het is dan ook van wege het budgetmechanisme dat in een en dezelfde overheidsbegroting zowel het consumptieve karakter van de gemeenschap, als het productieve karakter van de overheid tot uitdrukking moet worden gebracht. We spraken in dit verband al over de gespletenheid die de begroting van overheidsorganen typeert.

Begrotingsmodel

De ernst van deze kwaal komt eerst goed aan het licht in de discussies over de wijze waarop de overheidsbegroting moet worden ingericht. Zo is in het verleden een controverse ontstaan tussen enerzijds voorstanders van een input-georiënteerd, „macro-economisch” model van de overheidsbegroting, dat gericht is op het zichtbaar maken van de in- en uitgaande geldstromen van de collectieve sector als geheel, en anderzijds voorstanders van een „bedrijfseconomisch” begrotingsmodel, waarin niet de middelen en (consumptieve) bestedingen van de gemeenschap, maar in termen van inputs en outputs de productieve functie van de overheid wordt weerspiegeld.

Bonnema wijst erop dat het hier om twee zijden van dezelfde begroting gaat en niet om twee afzonderlijke begrotingen, zoals in de literatuur veelal wordt gesuggereerd. In zijn reeds aangehaalde dissertatie heeft hij de confrontatie tussen de macro-economische visie en de bedrijfseconomische visie breed uitgemeten en is daarbij tot de conclusie gekomen dat de beide visies elkaar geenszins bijten, zelfs niet wanneer beide tot uitdrukking worden gebracht in hetzelfde begrotingsmodel. Op grond van de gedachte dat beide visies elkaar niet uitsluiten, maar juist aanvullen, is Bonnema dan ook tot een synthese gekomen. Door ontleding van het traditionele, eenzijdig input-georiënteerde model van de overheidsbegroting volgens een methodiek die verwant is aan die van de nationale rekeningen, heeft hij de door Musgrave 12) onderscheiden, denkbeeldige driedeling van het overheidsbudget in een „allocation, stabilization and distribution branche” omgewerkt tot een begrotingsmodel voor het rijk en de lagere overheden. In hoofdlijnen komt dit model neer op de combinatie van een prestatiebegroting (of groep prestatiebegrotingen, afgebakend naar de verschillende organisatie-eenheden binnen het overheidslichaam) met een overkoepelend, algemeen financieringsbudget 13).

8) A. Wildavsky, *Budgeting: a comparative theory of budgetary processes*, Boston/Toronto, 1975, blz. 4.

9) C. Goedhart, t.a.p., blz. 8.

10) W. Bonnema, *De begroting als bestuursinstrument voor de overheidshuishouding*, dissertatie, Groningen 1973, blz. 73.

11) G. J. Bakker, *De inrichting van de gemeentebegroting*, uitgave Stichting Gemeentelijk Cultuurfonds, 1979, blz. 30.

12) R. A. Musgrave, *The theory of public finance*, Londen, 1959. Zie in dit verband voor een kritische beschouwing: G. Stremmelaar en A. Willering, Het multi-pele overheidsbudget, *De Economist*, 1962, no. 7/8, blz. 526 e.v.

13) Zie voor een nadere uitwerking: W. Bonnema, t.a.p., blz. 56 e.v., alsmede van dezelfde auteur, De ontwikkeling van de comptabiliteit, *Gemeentefinanciën*, 1971/12, blz. 266. Vgl. G. J. Bakker, t.a.p., blz. 24 e.v.

Aldus kan in de begroting zichtbaar worden gemaakt aan welke te produceren goederen en diensten de gevotere gelden dienstbaar worden gemaakt en alleen op die wijze kan het budgetmechanisme eigenlijk pas goed tot gelding komen. „Het parlement kan nu concreet zien van welke prestaties het de produktie mogelijk maakt en welke prestaties het in grotere of kleinere mate of helemaal niet verricht wil zien”, aldus Bonnema, die met een kennelijk vooruitziende blik onmiddellijk hieraan toevoegt: „Ook de Regering zal bij eventuele bezuinigingsmaatregelen veel beter aan den volke duidelijk kunnen maken, welke taken achterwege blijven of in mindere mate worden vervuld, indien sommige begrotingsposten worden geschrapt of verlaagd” 14).

Daarnaast heeft de prestatiebegroting als instrument voor doelmatigheidsbe-waking inzake de uitvoering van eenmaal vastgestelde beleidsvoornemens bijzondere betekenis voor het streven naar verbetering van de budgettaire beheersbaarheid, omdat dit begrotings-type de mogelijkheid biedt voor een confrontatie van baten en lasten (opbrengsten en kosten), zowel in geldelijke, bedrijfseconomische zin als in fysieke eenheden.

Slot

Gekoppeld aan een versterkte aandacht in de theorie voor de voorzieningsaspecten van de overheidsuitgaven, zijn in de laatste tijd denkbeelden tot ontwikkeling gekomen aangaande beleidsplanning en -programming in de collectieve sector, die in begrotingstechnisch opzicht vooral tot pogingen hebben aangespoord om te ontkomen aan het traditionele input-karakter van de overheidsbegroting door tevens de te leveren prestaties in de ramingen te betrekken. De nieuwe comptabiliteitsvoorschriften sluiten hier in zoverre bij aan, dat thans prestatiegegevens in de vorm van een toelichting bij de officiële begrotingsstukken moeten worden geraamd. Dat is weliswaar een stap vooruit, maar nog lang geen stap in de richting van een meer volledige toepassing van de prestatiebegroting, waarvoor juist zoveel te zeggen is uit oogpunt van het streven naar verbetering van de werking van het budgetmechanisme en het streven naar beheersing van de overheidsuitgaven in het verlengde hiervan.

Toch is om begrijpelijke redenen niet gekozen voor een integrale toepassing van de prestatiebegroting als begrotingsmodel voor overheidsorganen. Vooralsnog ligt hieraan met name het probleem van de moeilijke, zo niet onmogelijke, kwantificeerbaarheid van „het” overheidsprodukt in de weg 15). Hoewel de belemmerende werking die hiervan uitgaat best mag worden onderkend, lijkt het niet juist om daaraan een al te som-

ber toekomstperspectief te verbinden. Comptabiliteit blijkt inderdaad geen kleinigheid. De nieuwe voorschriften ter zake bieden in ieder geval enig houvast om stug door te gaan met het ontwikkelen van (betere) maatstaven ter meting van de overheidsoutput 16), terwijl ze daarnaast een goede mogelijkheid bieden om hiermee concrete praktijkervaring op te doen. Zoals ook onlangs nog werd benadrukt, is het in dit verband raadzaam wat minder gedetailleerd en technocratisch te werk te gaan dan in het verleden het geval is geweest 17). Zo is het niet nodig om in de jaarbegroting, behalve de te leveren prestaties als zodanig, ook de bijdrage daarvan aan hoger gelegen doeleinden te expliciteren 18). Evenmin lijkt het voor de vorming, bepaling en organisatie van het beleid direct noodzakelijk om in de begroting bijvoorbeeld het aantal beleidsnota's o.i.d. als tussenprodukt van de overheid zichtbaar te maken.

Kortom, de toekomstige aanpak zal wat praktischer moeten zijn, dit wellicht mede om te voorkomen dat de prestatie-

begroting als instrument bij uitstek voor een bezuinigingsbeleid binnenkort zelf het onderwerp van bezuiniging wordt.

G. J. Bakker

14) W. Bonnema, *De begroting als bestuursinstrument voor de overheidshuishouding*, 1973, blz. 73. Doordat de begroting alleen de middelen specificceert en die niet koppelt aan de te leveren prestaties, worden ombuigen „versluierd”, aldus P. B. Boorsma in zijn oratie *Op weg naar de versoberingsstaat*, opgenomen in *Openbare Uitgaven*, 1980/1, blz. 3 e.v.

15) Zie in dit verband bijvoorbeeld: H. Kettens, *De prestatiebegroting: mogelijkheden en beperkingen*, *Openbare Uitgaven*, 1978/5, blz. 205 e.v.

16) Enkele interessante gedachten hieromtrent zijn te vinden in N. P. Mol, *Planning en beleid in gemeenten met behulp van meejarenbegrotingen*, opgenomen in de bundel *Samenleving en onderzoek*, uitgave Stichting voor economisch onderzoek der Universiteit van Amsterdam, 1979, blz. 79 e.v.

17) Aldus Th. A. J. Meys in zijn reeds aangehaalde inleiding voor de NIVRA-Accountantsdag.

18) J. D. Hilferink, t.a.p., blz. 366.