

Van zwalken tot sturen

Op grond van voorspellingen aangaande de aard van de maatschappelijke ontwikkelingen in de komende decennia zijn enige eisen te formuleren, waaraan de organisatie van het openbaar bestuur moet voldoen. Toetst men de huidige situatie daaraan, dan ligt Nederland nog niet op koers voor de volgende decennia.

PROF. DR. R.J. IN 'T VELD*

Macro-economen benutten de elegante gedaante van het kwantitatieve model voor indrukwekkende betogen. In hun gezelschap voel ik mij licht ongemakkelijk, omdat hun exercities veel gelijkenis lijken te vertonen met de verhouding tussen hemellichamen, terwijl datgene wat zich afspeelt in de Nederlandse economie beter te beschrijven is met de metafoer van biljarten op een schip in de storm. Daarmee bedoel ik aan te geven dat de complexiteit van sociale systemen, ook die welke relevant is voor het onderwerp van vanmiddag, wat groter is dan de modellen aankunnen.

Mijn betoog gaat over de organisatie van het openbaar bestuur. Daarbij is enerzijds de interne organisatie ervan aan de orde, terwijl anderzijds enige beleidssystemen aan een nadere bespreking worden onderworpen. Als illustratie zal vooral hier en daar het boeiende terrein van de onderwijsfinanciën dienen. De slotconclusie van mijn betoog wil ik nu reeds formuleren: Nederland ligt niet, althans nog niet, op koers voor de volgende decennia.

Wie kijkt naar de maatschappelijke processen die zich van toenemende belangstelling van overheden in de wereld mogen verheugen, constateert nog iets anders. Kennis-infrastructuur, het belangrijkste maar zeer ten dele zichtbare investeringsproces in een geavanceerde samenleving en milieubeheer worden beide gekenmerkt door zeer lange periodes tussen impuls en effect. Gedurende die langere periodes is er natuurlijk meer ruimte voor onverwachte ontwikkelingen, voor onbedoelde effecten, voor nieuwe interventies vanuit de politiek. Ook daarvoor geldt dus dat eisen van samenhang hoger zijn te stellen dan tot voor kort. Wie de afschuwelijke verkokering waarneemt van huidige beleidsontwikkeling op nationaal niveau, zal een krachtige aanbeveling formuleren in de richting van de noodzaak tot toenemende beleidsintegratie. De zojuist gemaakte opmerking over toenemende interdependentie in de samenleving en de daaruit voortvloeiende noodzaak tot meer samenhang in het overheidsbeleid versterken dat betoog nog.

Maatschappelijke ontwikkelingen

N. Elias en in zijn voetspoor in Nederland onder meer A. de Swaan zijn van oordeel, dat het wezen van historische ontwikkelingsprocessen in ons deel van de wereld vooral wordt gekenmerkt door toenemende wederzijdse afhankelijkheid; vergroting van interdependentie tussen mensen en organisaties via processen van technologisering, verstatelijking en dergelijke. Naar hun oordeel is aan dit proces voortsnog geen einde waarneembaar. Het lijkt ook mij een aanvaardbare uitgangsveronderstelling dat in de komende decennia technologische en economische ontwikkelingen zullen leiden tot intensivering van mobiliteit van mensen en goederen, tot verdichting van communicatie, en daarmee tot zeer specifieke maatschappelijke ontwikkelingen. Aan toenemende wederzijdse afhankelijkheid zullen niet alleen mensen en organisaties zijn onderworpen, maar ook effecten van gevoerd en te voeren beleid. Wie de geavanceerde economische processen in ons land nader beschouwt, constateert overeenkomstige verschijnselen: onderzoek, ontwikkeling en produktie komen steeds meer direct in elkaars verlengde te liggen; logistieke ketens vergen intensieve betrekkingen tussen veel verschillende actoren.

De logische gevolgtrekking die men met het oog op de aard en inhoud van het overheidsbeleid uit het voorafgaande moet trekken, is de volgende: dit beleid zal aan hogere eisen van onderlinge samenhang moeten voldoen dan tevoren.

Overheidsorganisatie

Eerder dit jaar heb ik geprobeerd te omschrijven hoe de politieke organisatie van het overheidsbestuur zou moeten veranderen om bij de tijd te blijven¹. Hier wil ik mij graag concentreren op de wijze waarop eisen van meer samenhang in beleid en meer consistentie in de tijd binnen ambtelijke organisaties zouden kunnen worden vervuld. Mijn betoog op dit punt is niet volledig, behandelt wellicht slechts enkele aspecten, leidt slechts tot enkele remedies, maar die zijn al lastig genoeg. Het bewerkstelligen van toenemende samenhang in het beleid vergt naar mijn overtuiging meer integratie van processen en resultaten van beleidsontwikkeling. Die integratie is vooral te bewerkstelligen door toenemende coöperatie van de organisaties die meer dan andere voor beleidsontwikkeling verantwoordelijk zijn, te weten de departementen. De huidige omvang van de departementale organisaties maakt een beweging in de richting van toenemende coöperatie onwaarschijnlijk. Onze departementen zijn loodzware organisaties met een veelheid van taken, zowel op het gebied van beleidsontwikkeling als op het gebied van beleidsuitvoering, naast (in

* De auteur is hoogleraar Bestuurskunde aan de Sociale Faculteit van de Erasmus Universiteit Rotterdam.

1. R.J. in 't Veld, *De verguisde staat*, VUGA, 1989. R.J. in 't Veld, Doeltreffend bestuur, *ESB*, 16 augustus 1989, blz. 809-812.

sommige gevallen) nog bedrijfsmatige taken die niet noodzakelijkerwijze door overheidsorganisaties zouden behoeven te worden vervuld.

Het behoeft naar mijn oordeel nauwelijks betoog dat de kerntaak van een departement, de 'core business', beleidsontwikkeling is. De combinatie van ontwikkeling en uitvoering van beleid in een en dezelfde organisatie heeft natuurlijk voordelen, maar geleidelijk zijn de nadelen verder gaan overwegen. Niet alleen wordt daardoor de omvang van de organisatie onhanteerbaar, maar ook is de wenselijke structuur die behoort bij beleidsuitvoering, het geheel van werkmethoden en -procedures, de cultuur van de organisatie geheel verschillend van die, welke optimaal is voor beleidsontwikkeling. Het tragische verloop van sommige informatiseringsprojecten heeft onder meer laten zien, wat er gebeurt als men binnen een door beleidsontwikkelaars gedomineerde 'bedrijfs'-cultuur zeer complexe uitvoeringsprojecten ter hand neemt. In de traditionele departementen domineert de cultuur van de beleidsontwikkelaars, met alle schadelijke gevolgen van dien voor het beheer van grote systemen in hun uitvoeringsfase waarvoor geheel andere eisen aan leiding en medewerkers behoren te worden gesteld.

Men kan het vraagstuk van de te grote departementen natuurlijk ook eenvoudigweg kwantitatief tegemoet treden en eisen dat haar omvang met zins of zoveel procent zal afnemen. Dat is de lijn die in feite in de afgelopen jaren is gevolgd bij het verordonneren van achtereenvolgende afslankingsoperaties zonder een inhoudelijke opdracht. Dat is ook de lijn die recentelijk weer is gevolgd door Geelhoed². Hij heeft gesteld dat het aanbevelenswaardig zou zijn om de omvang der ambtenarenkorpsen in de rijksdienst met 25% te reduceren. Wie de daarbij aangedragen argumenten in beschouwing neemt, moet zich wel verbazen. Immers, deze bewegen zich voor een belangrijk deel rond het begrip 'leegheid' van overheidsdocumenten. Naar het oordeel van Geelhoed wordt deze leegheid vooral bepaald door het gebrek aan impact, aan directe invloed van desbetreffende geschriften. Zo spreekt hij over een niet bij name genoemd document aangaande het wetenschapsbeleid, dat in werkelijkheid wetenschapsbudget heet en jaarlijks wordt geproduceerd door een hoofddirectie met een zeer beperkte omvang, niet door een zeer omvangrijk directoraat-generaal. De aard van dat document is op dialoog gericht, de inhoud allerm minst naïef en er steekt veel bedachtzaamheid in.

De lijn van argumentatie is daarom zo verbazingwekkend, omdat Geelhoed zelf deel uitmaakt van twee organisaties voor wier producten precies hetzelfde geldt. De universiteit en de WRR brengen beide veel documenten voort zonder directe invloed op het wereldgebeuren. Men veroordele de Raad toch niet, omdat hij voorbeeld toekomstverkenningen geen zichtbare impact gehad hebben op het handelen van achtereenvolgende kabinetten? Of bedoelt Geelhoed te betogen, dat de WRR eigenlijk het monopolie van bedachtzaamheid zou moeten hebben en dat verwetenschappelijking van het beleid op departementen ongewenst is?

Natuurlijk gaat het in het algemeen niet aan om kritiekloos te zijn over de omvang van de rijksdienst of zijn onderdelen. Maar voor ambtelijke organisaties geldt, dat zij in de Nederlandse samenleving in feite weerloos zijn. En hoewel men het adagium "alles van waarde is weerloos" niet mag om draaien, noopt weerloosheid wel tot zorgvuldigheid bij kritiek.

Het vormen van kleinere organisaties met een meer homogene cultuur zal de mate van samenhang in de beleidsontwikkeling verbeteren. Daarbuiten kan de beleidsuitvoering verzelfstandigen. Daarvoor is geenszins nodig dat deze in private organisaties terecht komt. Er zijn immers tal van geldige motieven aanwezig om juist niet over te gaan tot een uitstoot van uitvoerende activiteiten naar buiten de publieke sector. Het beheer van privacy-gevoelige gegevens bij voorbeeld, of het verlenen van diensten waarin ook bij uitvoeringshandelingen het streven naar verdelende rechtvaardig-

heid een rol speelt, kunnen wezenlijke belemmeringen daarvoor inhouden. Het is ook helemaal niet nodig om bij verzelfstandiging steeds te denken aan een overgang naar de private sector. Het is heel goed mogelijk om binnen de publieke sector uitvoeringsorganen in het leven te roepen met een bepaalde mate van zelfstandigheid. De taakstelling of missie van dergelijke organen kan ofwel worden neergelegd in een wettelijk verankerd charter, of in een contract dat deze organen aan één of meer ministers bindt. Contractmanagement stelt zeer wel in staat tot democratische controle. De ministeriële verantwoordelijkheid kan daarbij volledig overeind blijven. Immers, verantwoording wordt door een minister ten overstaan van het parlement afgelegd in een argumentatieproces. Bij het bestaan van een managementcontract zal dit argumentatieproces er weliswaar anders uitzien dan wanneer een uitvoeringshandeling direct in de aan het gezag van de desbetreffende minister onderworpen departementale organisatie plaats vindt, maar zal geenszins afwezig zijn. De minister zal zich voor opportuniteit en inhoud van het desbetreffende managementcontract kunnen verantwoorden. Het voor de hand liggende bezwaar, dat wel tegen de scheiding van beleidsontwikkeling en -uitvoering wordt gemaakt, te weten dat uitvoeringsexpertise noodzakelijk is om het realiteitsgehalte van beleidsvoorstellen te kunnen meten, is als volgt te ondervangen: men kan er zeer wel een gewoonte van maken om uitvoeringsorganen tijdig te verzoeken om over voorstellen voor nieuw beleid tevoren een uitvoerbaarheidstoets uit te voeren waarin zij al hun specifieke deskundigheid kunnen benutten. Het valt zelfs niet in te zien waarom dergelijke toetsen niet in het algemeen als openbaar document zouden kunnen worden toegevoegd aan desbetreffende beleidsnota's of voorstellen van wet. Zulks zou de medewetgever in staat stellen tot een heldere kijk op het aspect van de uitvoerbaarheid van de desbetreffende voorstellen. Een hervorming van de rijksdienst op ambtelijk niveau zoals zojuist bepleit, is een noodzakelijke, maar niet voldoende voorwaarde voor toenemende samenhang. Een dergelijke ontwikkeling behoort vergezeld te gaan van een overeenkomstige evolutie op politiek niveau.

Onbeheersbare systemen

In de afgelopen zeven jaar heeft de minister van Onderwijs en Wetenschappen misschien wel veertig achtereenvolgende impulsen gekregen om bezuinigingsmaatregelen te treffen. Een groot deel van zijn energie en die van zijn apparaat is gestoken in het vinden van maatregelen die op het gewenste tijdstip in voldoende mate een gunstig effect op het niveau van de uitgaven zouden hebben. Daarbij is gepoogd om de onderwijskundige schade beperkt te houden. Het feit dat de opbrengst tijdig moest worden opgeleverd, heeft natuurlijk aanzienlijke invloed op de soort van genomen maatregelen uitgeoefend: waar pas op langere termijn voordelen zichtbaar zouden worden, was een prioriteit in aandacht onwaarschijnlijk. Hetzelfde gold mutatis mutandis voor voorstellen die op kortere termijn baten opleverden, maar op langere termijn kosten; het korte-termijn-gewin bepaalde de uitkomst ten gunste van dergelijke maatregelen.

In het algemeen wordt aangenomen dat de onbeheersbaarheid van de onderwijsuitgaven vooral wordt bepaald door het exogene karakter van de bekostigingssystematiek in het onderwijs. Met exogeniteit wordt bedoeld dat het uitgavniveau zich zal aanpassen met de ontwikkeling van het volume aan onderwijs. Het ligt voor de hand dat de belangrijkste indicator van het volume de relevante jaargeneratie in de eigen bevolking is. Daarom lijkt exogeniteit

2. L.A. Geelhoed in: *De onderneming*, 26 september 1989.

ook een rustig verloop van het uitgavenpatroon in het onderwijs te garanderen. Dit laatste bleek echter niet het geval te zijn; ondanks een demografische ontwikkeling met kleinere jaargeneraties dan voorheen bleven de uitgaven in basis- en voortgezet onderwijs in de eerste helft van de jaren tachtig stijgen. In het wetenschappelijk onderwijs was de exogeniteit aan het einde van de jaren zeventig afgeschaft. Daar bleek het mogelijk de doelmatigheid met tientallen procenten te verhogen. Een en ander bracht de coalitiepartners er in 1986 toe om in het regeerakkoord een passage op te nemen, die moest leiden tot het 'dichtschroeven' van open-einde-regelingen.

Een fundamentele discussie over de verhouding tussen het beginsel van een gefixeerd budget enerzijds en de creatie en het behoud van aanspraken van burgers op door de staat bekostigde voorzieningen anderzijds vond daarvoor noch daarna plaats. Dit leidde er toe dat, nog hectischer dan tevoren, uitgavenstijgingen die het gevolg waren van de onbeheersbaarheid van de bekostigingssystemen zelf op hun beurt weer de impuls vormden tot bezuinigingsopdrachten. Bij de vervulling van die opdrachten werd veelal ingegrepen in de middelenvoorziening van een bepaald onderdeel van het onderwijs zonder de oorzaken van de onbeheersbaarheid uit de weg te ruimen. Men spande het paard achter de wagen, in de zekerheid dat alleen zo op korte termijn baten waren te verwachten.

Dit heeft bij voorbeeld geleid tot besluitvorming in het kabinet waarbij minister Deetman werd gedwongen om het niveau van een uitkering die het karakter had van een minimumvergoeding voor de kosten van levensonderhoud, te weten de studiefinanciering te verlagen op grond van de constatering dat enerzijds het aantal gerechtigden toenam en anderzijds het budget niet kon worden uitgebreid.

Het dieptepunt van deze categorie maatregelen werd bereikt bij het voorbereiden van een personeelsstop in het speciaal onderwijs. Het is al geruime tijd algemeen bekend dat de voornaamste oorzaak van de overschrijdingen in het basisonderwijs wordt gevormd door de verwijzingspatronen tussen gewoon en speciaal onderwijs. Hand over hand neemt de verwijzing van het eerste naar het tweede echelon toe; er bestaat voor betrokkenen in het eerste echelon geen enkele belemmering voor die verwijzing. De kosten per leerling in het tweede zijn zeer veel hoger. Dat verwijzingspatroon zelf is tot op heden ongewijzigd gebleven.

Een analoge ontwikkeling treft men in het voortgezet onderwijs aan. De structurele ontwikkeling lijkt er een te zijn, waarbij de lengte van de leerwegen in het voortgezet onderwijs stelselmatig toeneemt. Tot de oorzaken behoren in ieder geval endogene binnen het voortgezet onderwijs, waarbij stelselmatig aan ouders en leerlingen wordt geadviseerd om eerst de lagere opleiding met een lagere faalkans af te maken en vervolgens de hoger gekwalificeerde alsnog af te ronden. Bovendien blijkt telkenmale dat ook van buitenaf druk wordt uitgeoefend op het voortgezet onderwijs om mensen pas toe te vertrouwen aan vervolgopleidingen met een zeer hoog gekwalificeerde secundaire opleiding. Zo heeft er in de afgelopen vijftien jaar een zeer snelle ontwikkeling plaats gevonden, waarbij de havo-opleiding als vooropleiding voor het hbo sterk in betekenis is afgenomen, voor zover het de directe aansluiting van de een op de ander betreft. Om het hbo toch te bereiken worden tal van omwegen behandeld. Hetzelfde geldt mutatis mutandis voor overgangen naar mbo en wo.

Daarnaast heeft het in belang toenemende verschijnsel van zitten blijven geleid tot verlenging van leerwegen. Voor zover er sprake is geweest van ingrepen in de systematiek van het voortgezet onderwijs om hieraan weerstand te bieden, zijn de getroffen maatregelen niet bijster succesvol gebleken. Zo heeft men bij voorbeeld de bekostiging van hen die voor het eindexamen gezakt waren en dit herhaalden tot een fractie verminderd, met als dominant gevolg dat

nu het zitten blijven in de laatste klas vóór het eindjaar aanzienlijk toenam, ten einde de kans op zakken voor het eindexamen te minimaliseren en ongunstige bekostigingseffecten te vermijden. Grosso modo is vast te stellen dat de invloed van beleidsvoerders op de doorstroomschema's in het voortgezet onderwijs in feite niet erg groot is en dat hetzelfde geldt voor de invloed op de lengte van leerwegen. Op politiek niveau stagneert al zeer lang de discussie over majeure systeemveranderingen in het voortgezet onderwijs, en ook het in 1987 geformuleerde voorstel voor de invoering van een vouchersysteem in Nederland, waarbij de omvang van het leerrecht per individu aan grenzen zou worden gebonden, is op politiek niveau gestagneerd. Het is dus niet zozeer de exogeniteit van de onderwijsbekostiging zelf die onbeheersbaarheid oplevert, als wel de zojuist beschreven aard van de keuzepatronen.

Daarnaast bestaat er nog een andere belangrijke karakteristiek in de onderwijsfinanciering die sterke kostenopdriving ten gevolge heeft. In een normaal stelsel van budgettering zal ook de prijs van arbeid zijn genormeerd. In het jargon van het openbaar bestuur spreekt men dan wel over een normatieve gemiddelde personeelslast. Zo'n normaal systeem bestaat in die delen van het onderwijsbestel, waarin aan instellingen een rijksbijdrage wordt toegekend met een lump-sum-karakter ofte wel bestedingsvrijheid in de uitvoeringsfase, te weten in het hoger onderwijs. Voor andere delen van het onderwijs bestaat nog overwegend een declaratiestelsel. Beheersing van uitgaven aan arbeid vindt daarbij plaats door centrale en gedetailleerde bepaling van arbeidsvoorwaarden. In veel gevallen is de centrale regeling gericht op bescherming van rechtsposities, ook bij discontinuïteit in de omvang van de taakstelling van de individuele docent. Zo bestaan er tal van garantieregelingen waarvan het bevoegd gezag van een school en de docent te zamen gebruik kunnen maken, terwijl de rekening via een declaratie aan de centrale overheid als bekostigende instantie wordt gepresenteerd. Binnen de logica van een declaratie-systeem is dit alles consistent, maar de consequenties verduidelijken dat zulk een systeem op zichzelf zodoende onbeheersbaarheid oproept. Wijziging daarvan zal niet alleen grote commotie oproepen, omdat het gevaar van aantasting van gewekte verwachtingen daarbij niet denkbeeldig is, maar ook slechts zeer geleidelijk netto-baten opleveren. Daartegenover zullen aanvankelijk onvermijdelijke kosten van introductie van nieuwe systemen staan.

De gevolgen van het streven naar kostenbeheersing bij onbeheersbare systemen zijn allerongelukkigst geweest. Over vrijwel de gehele linie is te constateren geweest dat de gevolgen van onbeheersbaarheid die op zichzelf een stijging van uitgaven inhielden, zijn gecompenseerd door bezuinigingen die het kwalitatieve niveau van de voorzieningen hebben aangetast. De consumptie van onderwijs, uitgedrukt als een volume per tijdseenheid, per burger in Nederland, is in de afgelopen tijd sterk toegenomen en zal verder toenemen. Voor een deel is deze toenemende participatie in het onderwijs structureel van aard en heeft van doen met lange-termijnontwikkelingen tot een hoger scholingsniveau van de bevolking, maar voor een ander deel is de consumptiestijging het gevolg van ineffectiviteit in de opeenvolgende schakels van de keten die het onderwijsbestel als geheel vormt. Voor het eerste gedeelte is die ontwikkeling verheugend, voor het tweede bijna desastreus. Dat maakt het ook nodig om een scherpe blik te bewaren bij het ontwikkelen van remedies.

Zoals gezegd, de toenemende consumptie van het volume aan onderwijs is begeleid door een uitdunning van de intensiteit van begeleiding van hetzelfde onderwijs en op sommige plaatsen ook door achterblijvende apparatuurvoorziening. Dweilen met de kraan open is wellicht de geschiktste metafoor voor deze ontwikkeling. De vraag luidt hoe een en

ander zich in de naaste toekomst zal ontwikkelen. De opgave lijkt duidelijk: in plaats van steeds weer te moeten beginnen bij de bezuinigingsactie en als het ware moeizaam terug te ploegen naar eventuele systeemaanpassingen, zou men nu eindelijk eens de systemen zelf onder de loupe moeten nemen, diepgaand beraad moeten voeren over de noodzakelijke herzieningen daarvan, om vervolgens tot verantwoorde invoeringspaden te besluiten.

Dilemma's

Dat is makkelijker gezegd dan gedaan. Want welke is de waarschijnlijke positie van een nieuwe minister van Onderwijs en Wetenschappen? Er zal wel een of andere afspraak worden gemaakt in het regeerakkoord over het totale uitgavenniveau, bij voorbeeld in de vorm van een bedrag dat wordt toegevoegd aan de thans geldende reeks meerjarencijfers. Er zullen voorts ook wel op enige punten aanzetten worden geformuleerd tot systeemherziening. Vervolgens zal de nieuwe minister al na enige maanden worden geconfronteerd met nieuwe overschrijdingen. Immers, in de huidige meerjarencijfers is op een aantal punten de opbrengst van beleidswijzigingen al verdisconteerd, terwijl vaststaat dat deze beleidswijzigingen niet tijdig hun beslag zullen krijgen. Met het opvangen van die overschrijdingen begint dan weer een zelfde soort kringloop als die welke minister Deetman zo lang geteisterd heeft. Een partiële oplossing die voor de eerste maanden althans soelaas zou brengen, zou kunnen worden gevonden door voornoemd extra bedrag als een communicerend vat aan te merken voor de middelen die nodig zijn voor het opvangen van tekorten als gevolg van nieuwe overschrijdingen. De energieconsumptie bij de voorbereiding en uitvoering van nieuwe bezuinigingsoperaties zal zeer groot zijn, temeer omdat de algemene mentaliteit in het land niet langer lijkt te zijn gericht op aanvaarding van verdere krimp. Dit laatste houdt dan weer in dat minder energie beschikbaar zal zijn voor de voorbereiding en doorvoering van systeemwijzigingen. Voor majeure wijzigingen is een doorlooptijd van twee tot zes jaar ten behoeve van het besluitvormingsproces geen onrealistische schatting.

Stel dat een bijzonder daadkrachtige minister erin slaagt om de aanvaarding van deze wijzigingen binnen twee jaar te bewerkstelligen. Dan zal er vervolgens een implementatieperiode ingaan waaraan onvermijdelijk introductiekosten zijn verbonden. Daarvoor zijn geen middelen gereserveerd, en het vrijmaken van dergelijke middelen zal alle bezwaren opleveren die hiervoor al werden omschreven. Het is de vraag wat een in politiek opzicht rationele minister met deze problematiek zal aanvangen. Immers, hij weet dat uiterlijk na vier jaar de afrekening volgt, waarbij hij niet zal worden beoordeeld op datgene wat hij voor zijn opvolgers heeft voorbereid, maar op datgene wat hij heeft verwezenlijkt. Kortom, er lijkt een systematische bias aanwezig tegen het doorvoeren van systeemwijzigingen die niet binnen de eerstvolgende regeerperiode netto-baten zullen opleveren.

Omgang

De zojuist omschreven problematiek komt mij zeer ernstig voor. Slechts een relatiepatroon vol van wijsheid tussen de toekomstige coalitiepartners zou de rust teweeg kunnen brengen die nodig is om majeure dynamiek in beleidssystemen tot stand te brengen. De kans daarop lijkt mij niet groot, te meer niet omdat ook de omgangspatronen tussen de overheidsorganen onderling niet deugen. Tot slot van dit wat somber uitgevallen betoog wil ik daarvan twee voorbeelden schetsen: het eerste heeft betrekking op de wijze waarop het

Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) zich bezig houdt met budgettaire analyse. Deze analyses zijn van groot belang voor de besluitvorming, naar verluidt ook dezer dagen weer. De methodiek van het SCP is niet steeds duidelijk zichtbaar. Nu eens domineren internationale vergelijkingen, dan weer de erfopvolger van de eertijds vernietigend gerecenseerde methode 'planvorming quartaire sector'.

De kennis bij het SCP van de bronnen van internationale vergelijkingen is dikwijls niet meer dan vluchtig. Zo is het SCP er ondanks veelvuldig commentaar nog steeds niet in geslaagd onderwijs- en onderzoekuitgaven uit elkaar te houden, waardoor het telkenmale betoogt dat de kosten per universitaire student in Nederland nog steeds relatief hoog zijn. Deze stelling is alleen vol te houden bij de merkwaardige gedragslijn dat men alle onderzoek ook aan de kostendrager student toerekent. Deze gedragslijn wordt bij mijn weten nergens elders ter wereld gevolgd³.

Een nog opvallender verschijnsel doet zich voor bij beschouwing van de begroting 1990. Voor het wetenschappelijk onderwijs is een poging ondernomen om de relatief al zeer hoge beheersbaarheid van de uitgaven nog verder te vergroten door de wachtgelduitkeringen aan universitaire medewerkers te 'endogeniseren'. Dat wil zeggen dat universiteiten in de toekomst zelf opdraaien voor de gevolgen van hun ontslagbeslissingen. In verband daarmee is een bedrag ter hoogte van de huidige uitkeringen eenmalig overgebracht van een ander onderdeel van de rijksbegroting naar het onderdeel 'wetenschappelijk onderwijs'. Het SCP, dat nominale uitgaven relateert aan demografische ontwikkelingen, constateert vervolgens dat deze 'uitgavenstijging' niet is gemotiveerd door volumestijgingen en daarom ongedaan zou moeten worden gemaakt. Sic!

Het tweede voorbeeld betreft de wijze waarop bedrijfsvoering binnen ons openbaar bestuur wordt bejegend door het bestaande comptabele stelsel dat is neergelegd in de Comptabiliteitswet. Zoals bekend, kent dit stelsel geen interne rente, geen afschrijvingen, geen onderscheid tussen consumptieve en investeringsuitgaven.

De verdediging van zulk een stelsel moet zich wel afspelen op het verheven macroniveau. Want op het niveau van beheer van een organisatie, een onderdeel van het openbaar bestuur, met name in de beleidsuitvoering, in het beheer, is dit stelsel een regelrechte ramp. Ieder bedrijfseconomisch besef wordt in feite vernietigd. Inzicht in werkelijke kosten bestaat nauwelijks meer. Veroudering van kapitaalgoederen is niet in de bedrijfsadministratie opgenomen, kapitaalbeslag al evenmin⁴.

Het stelsel trekt verhoudingen scheef en houdt belemmeringen in voor een goed zicht op de behoefte aan investeringen. Men kan zelfs de vraag stellen of onevenwichtigheden in het patroon van de overheidsinvesteringen niet rechtstreeks het gevolg zijn van dit comptabele stelsel. Dit leidt tot kortzichtige beslissingen en trucages. Het entameren van vervoegde aflossing van studieleningen met kortingspercentages die hoger zijn dan de rente op staatsleningen behoeft weliswaar niet in alle gevallen onverantwoord te zijn, maar zou in een bedrijfseconomisch georiënteerd besluitvormingsklimaat toch geheel anders worden beoordeeld.

Ramingsmethodieken en regels voor de interne organisatie van financieel verkeer maken deel uit van omgangspatronen, weerspiegelen een cultuur in ons openbaar bestuur. Verbetering daarvan is even nodig als de komst van beheersbare systemen of versobering van de overheidsorganisatie.

R.J. in 't Veld

3. Anders dan ook: R. Goudriaan, *Kosten van hoger onderwijs in Europees perspectief*, Erasmus Universiteit Rotterdam, 1989.

4. Daarover uitvoeriger: R.J. in 't Veld, *Macht en onmacht van de rijksbegroting*, Congres Vereniging voor Bestuurskunde, Lunteren, 1989.