

Verbetering van het financieel management bij de rijksoverheid

Het financiële management van de overheid is een onderontwikkeld gebied. Dat is de afgelopen jaren herhaaldelijk aangetoond. Het verbeteren van het beheer is geen gemakkelijke opgave. Het probleem zelf is ingewikkeld, het publiek verwacht snel verbeteringen, de ontwikkeling van het eigenlijke beleid moet gewoon doorgaan en bovendien moet het overheidsapparaat worden afgeslankt. Hoe een ministerie tussen deze klippen doorzeilend het financiële management reorganiseert wordt in dit artikel uiteengezet.

MR. R. BEKKER*

De discussies over de overheid in de tweede helft van de jaren tachtig worden gedomineerd door het begrip 'financieel management'. Grote projecten tot verbetering van het begrotingsbeheer vragen veel aandacht, en men buittelt over elkaar heen in het uiten van verontwaardiging over wat er allemaal mis is. Accountants zijn in ongekend korte tijd in de departementale pikorde opgerukt tot de categorie 'mensen waar je U tegen zegt', waar zij enkele jaren geleden nog niet eens in dienst waren. De financiële sector glorieert, in deze tijd van schaars geld nog meer dan in de tijd van de grote geldstromen.

Symbool bij dit alles is een goedkeurende accountantsverklaring, een schaars artikel waarvoor letterlijk en figuurlijk geen prijs te hoog is, zij het evenzeer een artikel dat soms meer gewenst lijkt om zijn verpakking dan om zijn inhoud. In een pittige concurrentiestrijd werpen alle departementen zich met dure, door creatieve communicatiemanagers ontworpen wervingsadvertenties op de markt van de financiële deskundigen, die op hun beurt met graagte de knelpunttoelagen in hun portemonnee laten vloeien. Toelagen die overigens nog schamel afsteken bij de gigantische bedragen die aan externe organisatiebureaus, accountantskantoren en systeemhuizen worden overgemaakt. Een 'bull-market', financieel management

Bovenstaande schets is enigszins overdreven, maar niet helemaal. Er is sprake van een scherpe reactie op een inderdaad onaanvaardbaar slechte situatie die drastisch verbetering behoeft. Opvallend is de plotselinge erkenning van dit probleem en wellicht geeft de gêne hierover een verklaring voor de scherpere van de reactie. Onmiskenbaar is ook dat een zekere overdrijving in de schets van de problemen aanwezig is. En evenzeer is duidelijk dat men de mogelijkheden tot verbeteringen drastisch overschat. Als de problematiek in één à twee jaren zou kunnen worden opgelost, dan was het probleem ook niet zo groot. Ik zal proberen een schets te geven van de problematiek en van de aanpak daarvan, zoals die wordt waargenomen en meegemaakt door een algemene, modale overheidsmanager bij een gewoon Haags departement, Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, VROM.

Algemeen

Management, en dus ook financieel management, heeft bij de overheid tot voor kort niet veel aandacht gehad. Het maken van beleid stond centraal. Aan het hoofd van organisatieonderdelen stond de knapste beleidsmaker, niet een manager. In termen van de beleidslevenscyclus¹: de overheid concentreerde zich op de fasen twee en drie, fase vier (de uitvoerings- en beheersfase) kreeg veel minder aandacht. Zolang er niet veel geld omgaat is dat financieel nog niet zo erg, maar het wordt een stuk erger als er wel veel geld in het geding is. En zeker als de schaarste aan middelen hogere eisen stelt aan een efficiënte en beheerste inzet van die middelen.

Het bovengeschetste beeld geldt alom. Bij geen enkel overheidsonderdeel kan men beweren dat bij hem het financiële management prima geregeld is. Die onderdelen waarvan de problemen wat minder in de openbaarheid zijn gekomen hebben geluk gehad. Of pech, want de nodige publieke aandacht voor het probleem kan een positieve uitwerking hebben op het tempo van verbeteringen.

Duidelijk mag zijn dat iets wat jarenlang is scheefgegroeid of verwaarloosd niet in korte tijd kan worden rechtgezet. Duidelijk is ook dat het rechtzetten alleen via ingrijpende operaties gaat en een drastische verandering van mensen, organisaties en cultuur vraagt. Dilemma's kenmerken echter de overheid: ondanks de grote complexiteit van het probleem moeten de resultaten van de verbeteringsacties snel zichtbaar zijn, terwijl ondertussen ook de gehele beleidsontwikkeling ongestoord door moet gaan. En ten slotte moet dit alles ook nog plaatsvinden met een drastisch afslankend apparaat. Kortom: een management-opgave van enorme omvang en dat – curieus – terwijl de probleemstelling juist terug te voeren is op gebrekkig management. Twee gevaren liggen in deze situatie op de loer: gebrekkig management leidt tot gebrekkige oplossingen en

* Plv. Secretaris-Generaal van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

1. P. Winsemius, *Gast in eigen huis*, Alphen a/d Rijn, blz. 15 e.v.

de hete adem van pers en politiek kan leiden tot korte-termijnoplossingen, waar juist lange-termijnoplossingen gewenst zijn.

Financieel management

Alvorens in te gaan op de praktijk, eerst een aantal algemene opmerkingen over het begrip 'financieel management'. In het algemeen is het begrip duidelijk: (goed) omgaan met geld. Onder financieel management versta ik het geheel van activiteiten gericht op het beheersen van de binnen de organisatie alsmede tussen de organisatie en derden omgaande geldstromen, de controle op de juiste en doelmatige besteding van die gelden en de verantwoording op die punten.

Er bestaan verschillen tussen wat men bij ministeries verstaat onder financieel management en bij andere (al dan niet particuliere) organisaties. Verschillen zijn bij voorbeeld gelegen in het volgende. De departementen zelf hebben een beperkte rol in het liquiditeitsbeheer; het Ministerie van Financiën trekt de middelen aan en stelt die op rekening-courantbasis ter beschikking aan de departementen. In het financiële management bij het rijk is dit wellicht een versturende factor. De departementen zijn goed in het aangaan van verplichtingen (zij het dat de bijbehorende administraties wel te wensen overlaten), maar met het beheersen van betalingen kan men al veel minder goed uit de voeten en liquiditeitsbeheer is nog weer verder van het bed.

Als doelen van financieel management bij de rijksoverheid kunnen worden genoemd:

- getrouwe verantwoording van de door het parlement geautoriseerde begrotingsgeldten;
- verzekering van de rechtmatigheid en (gegeven de beleidstheorie) doelmatigheid van de begrotingsuitvoering;
- beheersing van de geldstromen in zowel verplichtingentermen (realisatie van bouwprogramma's b.v.) als in kas termen;
- doelmatigheid en doeltreffendheid van het administratieve proces van begrotingsuitvoering respectievelijk andere overheidsactiviteiten (beheersing van de personele en materiële kosten, kosten/baten).

Kortom: van elk begrotingsartikel moet kunnen worden vastgesteld hoeveel geld er is besteed en nog te besteden is; of dat geld besteed is aan het gestelde doel; of niet met hetzelfde geld meer had kunnen worden gedaan, dan wel met minder geld evenveel; of de uitvoering van de plannen qua geld volgens plan verloopt; en tot slot of de besteding van de gelden (of de inning daarvan) niet sneller, met minder fouten of met minder personele en materiële kosten kan. Al deze, soms tegenstrijdige, doelen vallen onder het hoofdstuk 'financieel management'.

De situatie bij VROM

Wat was, met een schuin oog op deze doelstellingen, een paar jaren geleden de situatie bij VROM? Allereerst even een korte schets van dat departement. VROM bestaat uit een centraal gedeelte en 5 hoofdonderdelen, diensten: Volkshuisvesting, Rijksplanologische Dienst (RPD), Milieubeheer, Rijksgebouwendienst (RGD) en Kadaster. Er werken in totaal ca. 8000 medewerkers. De totale begroting bedraagt ongeveer f 15 mrd.; de verdeling daarvan over de diverse onderdelen is samengevat in de tabel.

VROM behoort tot de 'big spenders'. Het accent van de bestedingen ligt op volkshuisvesting. De VROM-begroting kent de volgende bijzonderheden:

Tabel. Begroting VROM voor 1989, in mln. gld.

	Uitgaven	Ontvangsten
Algemeen	144	1,1
Bouwbeleid	10	
Volkshuisvesting	12.300	4.400
Ruimtelijke Ordening	44	0,15
Milieubeheer	648	360
Rijksgebouwendienst	1.070	193
Kadaster	297	329
Totaal	14.513	5.283,25

- VROM kent niet alleen verplichtingen en betalingen, maar ook nogal wat ontvangsten, in de vorm van rente en aflossingen op eerder verstrekte woningwetleningen; in totaal staat nog ca. f 47 mrd. aan leningen uit;
- VROM kent niet alleen directe financiële committeringen, maar ook nogal wat indirecte, in de vorm van garanties; in totaal een gegarandeerd bedrag van ca. f 20 mrd.
- de systematiek van veel volkshuisvestingsregelingen is dat gewerkt wordt met voorschotten en met jaarlijkse bijdragen; de laatste kunnen een looptijd hebben van 50 jaar;
- terugvorderingen vormen een wezenlijk onderdeel van de financiële administratie van VROM;
- de lange looptijd van bijdragen betekent dat nogal wat oude regelingen nog steeds de administratie van VROM belasten; de oudste regeling waarop nog steeds betaald werd (en die we hebben kunnen ontdekken) was de z.g. sociale-achterlijkheidsbijdrage uit 1922, een stukje bestuurskundige monumentenzorg;
- met het vorige hangt samen (wederom een dilemma) dat vereenvoudiging van regelgeving in eerste instantie altijd tot nog grotere complexiteit leidt; er komt immers een regeling bij terwijl de oude nog niet volledig is afgelopen.

Het bovenstaande geldt vooral voor de volkshuisvestingsbegroting. De bouwnijverheidsbegroting, de begroting voor de ruimtelijke ordening en de centrale begroting zijn wat minder a-typisch. Meer bijzonder zijn de begrotingen van milieubeheer, de Rijksgebouwendienst en het Kadaster. Milieubeheer bij voorbeeld kent veel ontvangsten uit heffingen op grond van de Wet Algemene Bepalingen Milieuhygiëne en ook een groeiende hoeveelheid ontvangsten uit kostenverhaal bij vervuilde grond.

De RGD is een typisch voorbeeld van een investeringsdienst. Hij is bovendien een dienst die niet investeert ten behoeve van een aan VROM gerelateerd doel, maar investeert ten behoeve van alle departementen. De spanning tussen de wens tot bedrijfsmatig functioneren enerzijds en de huidige comptabele voorschriften anderzijds is bij dit soort diensten bekend en helaas nog steeds aanwezig. Deze spanning uit zich onder andere in het feit dat tussen aankoop, huur en lease van een gebouw, of welk investeringsgoed dan ook, geen keuze gemaakt kan worden op zuiver bedrijfseconomische gronden. De kaseffecten van de verschillende alternatieven lopen zodanig uiteen dat (bedrijfsmatig) oninteressante motieven zoals het financieringsstekort, het stringente begrotingsbeleid en dergelijke een grote rol spelen in de afweging. Het invoeren van een kapitaaldienst, zoals al menigmaal bepleit, zie ook ik als een deel van de oplossing voor dit soort problemen.

Het Kadaster is weer een ander verhaal: het Kadaster is in beginsel kostendekkend: alle kosten moeten worden gedekt uit de tarieven. Duidelijk mag zijn dat dit zo zijn specifieke eisen aan het financiële management stelt.

Directie NEI

Per 1 oktober jl. is prof.dr. L.B.M. Mennes teruggetreden als directeur van het Nederlands Economisch Instituut in verband met zijn benoeming tot algemeen directeur van de Financieringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden (FMO). Curatoren van het Nederlands Economisch Instituut hebben prof.dr. A. Kuyvenhoven met ingang van 1 oktober 1988 benoemd tot directeur van het Instituut. Hij is speciaal belast met de leiding van de sector Development Economics and Planning.

Curatorium NEI

Kortom: VROM heeft in zijn begroting een staalkaart van onderwerpen met telkens andere effecten op het financieel management. En gegeven het feit dat het financieel management in het verleden niet zoveel aandacht had, zal het niet verbazen dat de situatie zo medio 1985 niet erg rooskleurig was. Ik noem een aantal zaken.

In de eerste plaats gaven de financiële administraties van VROM onvoldoende inzicht in de stand van de verplichtingen en de daaraan gerelateerde betalingen. Dit kwam omdat beide grootheden in afzonderlijke financiële systemen werden geregistreerd. Bovendien vonden deze registraties ook nog bij verschillende organisatieonderdelen plaats, en – de wet van Murphy – dan ook nog zodanig dat de verplichtingenadministratie bij het uitvoerend onderdeel zat en de betalingen bij de Directie FEZ plaatsvonden. VROM kon van onder- en overschrijdingen in de kas onvoldoende hard aantonen dat hieraan wel degelijk verplichtingen ten grondslag lagen, hetgeen ons parten speelde bij de toepassing van het toenmalige art. 12 van de Comptabiliteitswet.

In de tweede plaats had VROM te weinig inzicht in de factoren die van invloed zijn op het over- en onderschrijden van begrotingen. Soms is dat onvermijdelijk, bij voorbeeld bij de open-einde-regelingen, maar in andere gevallen lag het aan een te kort schietende administratie en onvoldoende betrouwbare informatie. Wij hadden – en hebben – bij voorbeeld nog steeds te weinig inzicht in de 'pijplijn': wat zit er nog aan te komen aan betalingen op grond van verplichtingen uit het verleden en wanneer komt dat? Hoe groot is überhaupt de omvang van de verplichtingen, of, zoals wij nu zeggen, het zwarte gat?

In de derde plaats was een knelpunt bij VROM het ontbreken van een eenduidig beleid ter zake van de (controle op de) uitvoering van regelingen, of – om de RGD te nemen – de uitvoering van werk-instructies. VROM kent een groot aantal regelingen, 170 stuks volgens de laatste tellingen, met een onderling sterk uiteenlopende structuur en tal van details. Bovendien waren vele van deze regelingen vooral geschreven met de pen van de beleidsmaker en niet getoetst op hun uitvoerbaarheid. Bij de toepassing van de regelingen stond voorts het resultaat – woningen, gebouwen – voorop en had de controle op alle details van de regelingen geen prioriteit.

In de vierde plaats leverde de administratie te weinig managementinformatie op met behulp waarvan de uitvoeringskosten konden worden beheerst en efficiënter gebruik gemaakt kon worden van het werkapparaat. Zo kan er slechts in beperkte mate op grond van ervaringscijfers een reële schatting worden gemaakt van de uitvoeringskosten van bestaande regelgeving, laat staan van nieuwe. (Overigens: waar dit wel mogelijk is, bij voorbeeld bij de individuele huursubsidie, blijkt dat naar verhouding de uitvoeringskosten vrij laag zijn; de efficiency van dat systeem is kennelijk groot. Dat mag ook wel eens gezegd worden.)

In de vijfde plaats leidt dit alles tot een presentatie van en discussie over informatie die uit het oogpunt van goede

(politieke) besluitvorming ontoereikend zijn en die door alle ambtelijke en politieke betrokkenen als onbevredigend worden ervaren.

Het zijn alle knelpunten die voortkomen uit tekortkomingen in het management, die vervolgens weer verklaard kunnen worden door de hoge prioriteit voor beleid en de lage prioriteit voor beheer. De enige troost voor VROM was dat we de knelpunten zelf geconstateerd hadden, dat de meeste andere departementen in dezelfde positie verkeerden en dat bovendien de wil tot verbetering duidelijk aanwezig was.

De aanpak

Omdat de oorzaak was gelegen in het management is het probleem ook als een managementprobleem aangepakt. En dat is dus breder dan alleen maar een comptabel probleem of een probleem voor accountants.

Essentieel in de aanpak was dan ook:

- het formuleren van een duidelijk organisatorisch model en een managementconcept;
- het bewerken van de cultuur van de organisatie, zowel van geheel VROM als – en vooral – van de onderdelen, de diensten;
- het in hoog tempo vullen van gaten in de organisatie.

Zulke zaken lukken alleen als de ambtelijke, maar vooral ook politieke top er volledig achter staat en niet alleen met de mond maar ook met de daad de prioriteit van de aanpak aangeeft. En bovendien: als men zich realiseert dat het verbeteringsproces niet een zaak is van een, twee jaar. Bij VROM werd gelukkig aan deze eisen voldaan. Het accent bij de verbeteringen lag, en ligt nog steeds, bij volkshuisvesting en bij de RGD, beide verklaarbaar door de aanzienlijke geldbedragen die daar omgaan en ook doordat beide beleidssectoren juist op het punt van financieel management enige publicitaire en politieke aandacht hebben getrokken.

In beide gevallen is niet de gebruikelijke fout gemaakt van 'ingeval van nood drastisch centraliseren'. Integendeel, als een zeer wezenlijk element in de aanpak is gekozen voor een verdere uitbouw van de interne decentralisatie, dat wil zeggen decentralisatie van het centrale apparaat naar de diensten en decentralisatie binnen de diensten naar de (regionale) directies. Aldaar concentratie van verplichtingen en betalingen, aldaar registratie van gegevens- *aan-de-bron* derhalve, en aldaar ook de verantwoordelijkheid. En dan niet papieren verantwoordelijkheid, maar echte verantwoordelijkheid, neergelegd in managementcontracten inclusief garanties ten aanzien van de informatievoorziening maar ook inclusief sancties.

Het zelfbeheermodel dat VROM hanteert, blijkt in de praktijk heel bruikbaar, vooral voor beleidsdiensten². Voor een echte sprong voorwaarts zullen echter wijzigingen van de comptabele regelingen nodig zijn die nog niet in het verschiep liggen (kapitaaldienst, reserveringen, schuiven tussen artikelen en dergelijke).

Meer in concreto hebben drie zaken veel aandacht (gehad):

- het reviseren van de administratieve organisatie, het formuleren van een controlebeleid en het vaststellen van werk- en controle-instructies;
- het ontwikkelen van geautomatiseerde informatiesystemen;
- het bewerken en bijscholen van het zittende personeel en het werven van nieuw personeel.

2. Zie R. Bekker, Zelfbeheer bij de overheid, *Openbaar Bestuur*, december 1987.

De informatievoorziening

Ik zal hier nog nader ingaan op de informatiesystemen. Wij hadden natuurlijk geautomatiseerde informatiesystemen, maar in het licht van de eisen van de derde en vierde wijziging van de Comptabiliteitswet en om andere redenen voldeden die niet meer. Dat gold voor geheel VROM. De ontwikkeling van nieuwe systemen was derhalve nodig, en de tijd daarvoor was beperkt. Bovendien gold als handicap, of wellicht als 'blessing in disguise', dat VROM niet één centraal systeem had, maar dat elke dienst zijn eigen systeem (of gebrek daaraan) koesterde.

De eisen die moeten worden gesteld aan de informatiesystemen lopen nogal uiteen. En er moest rekening worden gehouden met nogal wat beleidswijzigingen, met name op het terrein van de volkshuisvesting. Flexibiliteit was derhalve een belangrijke eis. Een tweede eis was dat systemen niet afhankelijk moesten zijn van processen en procedures anno 1986, 1987 maar (snelle) veranderingen moesten kunnen ondergaan. Ten slotte was een belangrijke eis dat de onderscheiden organisatieonderdelen het geheel konden trekken mede gelet op de korte tijd en de onmogelijkheid om veel nieuw personeel aan te trekken.

Volkshuisvesting is als eerste begonnen en daar is, in het kader van het z.g. Project Verbetering Begrotingsbeheer, de ontwikkeling ter hand genomen van het Systeem Begrotingsbeheer (SBB), alsmede van daarmee verbonden Een-op-een-registratie-systemen (EERSt).

Kenmerk van deze systemen is hun flexibele, modulaire opzet, die zich in eerste instantie richt op de vast te leggen gegevens, en pas vervolgens op het onderliggende proces en de op een gegeven moment geldende organisatie. In de praktijk betekent dit dat, voor de implementatie, het proces in het systeem wordt ingebracht via een serie besturings- en verwijzingstabellen. SBB kenmerkt zich bovendien door het systeem van fasegewijze boekhouding. Dit systeem combineert de voordelen van de aloude overheidsboekhouding (gericht op het beheersen van geldvoorraden) met die van de commerciële boekhouding (mogelijkheid van kostencalculatie, controleerbare vastlegging en dubbel boekhouden). Elke budgethouder heeft zijn eigen SBB, en elektronisch kan dat op elk gewenst niveau worden geaggregeerd.

Het klinkt eenvoudig, dat is het ook, maar het kost toch wel enige jaren voordat het allemaal werkt. Nadat DGVH was begonnen met de ontwikkeling van dit systeem is het al vrij snel daarna ook door de RGD overgenomen, en zoals het er nu naar uitziet ook door de andere budgethouders binnen VROM (met uitzondering van het toch wat aparte Kadaster). Het aardige hierbij is dat, wanneer men als 'holding' een duidelijke op decentralisatie gerichte managementvisie hanteert, er kennelijk bij de 'werkmaatschappijen' een gezamenlijke cultuur ontstaat, die een veel grotere, werkelijke samenhang tot stand kan brengen dan bij een van bovenaf verordonnerde samenhang.

Het ontwikkelen van administratieve-organisatiemodellen, controleplannen en dergelijke, maar vooral informatiesystemen is enorm ingrijpend. Iedereen in de organisatie krijgt er mee te maken, of hij wil of niet. En de ene kan er beter tegen dan de andere. Interessant bij voorbeeld is dat de RGD nu goede voortgang boekt met SBB, en DGVH wat stagnatie kent, terwijl bij de ontwikkeling van een controlebeleid en werkinstructies juist DGVH veel tempo heeft weten te maken. Het zou wellicht te maken kunnen hebben met de omstandigheid dat de RGD onlangs op zijn donder heeft gehad door zijn gebrekkige informatie en DGVH (zie de bouwenquête) door zijn gebrekkige controle. Wat hiervan ook zij: het meekrijgen van alle medewerkers is een groot probleem maar tegelijk een vereiste, en veel is dan ook geïnvesteerd in voorlichting en interne opleidingen.

Daarnaast is veel personeel geworven, met over het algemeen wel goede resultaten maar op specifieke functies toch problemen (systeembeheerders en 'financial controllers' van niveau).

Slotopmerkingen

Financieel management bij de rijksoverheid is bij uitstek een zaak van dilemma's. Moet je op de korte termijn werken (bij voorbeeld hoe kom ik ongeschonden door de eerstkomende 'fact-finding') of juist op de lange termijn? Ik noem nog een ander dilemma. VROM heeft de stadsvernieuwingsgelden nogal drastisch gedecentraliseerd: f 1 mrd. in een fonds, objectief versleuteld over gemeenten en provincies. De achterliggende beleidsgedachte is dat het rijk zich niet meer moet bemoeien met de details van de stadsvernieuwing. Prachtig. Maar niet voor accountants, want van accountantszijde wordt aangedrongen op controle door het rijk of de gemeente wel juist met de gelden is omgesprongen. Het illustreert dat ook aan de theorievorming van het algemene controlebeleid bij het rijk nog het nodige te doen is.

Ik kom tot enkele afrondende opmerkingen.

Het te kort schieten van het financieel management bij het rijk is een managementprobleem, dat in belangrijke mate is terug te voeren op de onderwaardering van beheer ten opzichte van beleid en op het onvoldoende in onderling verband brengen van beleid en beheer. Beleid werd in het verleden (en ook nog wel in het heden) vastgesteld zonder aandacht te besteden aan de uitvoerbaarheid. Omdat de verbetering van het financieel management een enorme en onderschatte inspanning vergt, is het enigszins omniëus dat het beleid tot herziening van het comptabel bestel niet is getoetst op zijn uitvoerbaarheid.

De strategie van Financiën bij de verbetering van het financiële management van het rijk acht ik in het algemeen een verstandige. Financiën erkent de eigen verantwoordelijkheid van de departementen en is zeer terughoudend in zijn bemoeienis. Enigszins onverwacht klinkt het wellicht uit mijn mond dat ik geen bezwaar zou hebben tegen een wat nadrukkelijker rol van Financiën op het vlak van de totale financiële architectuur en de bijbehorende informatievoorziening. Ik zou het een goede zaak hebben gevonden als Financiën een aantal duidelijke standaards, definities (het begrip verplichting bij voorbeeld) en minimumeisen zou hebben vastgesteld ten aanzien van de informatievoorziening, die verder gaan dan men nu heeft gedaan of wil gaan doen. Op basis van de Comptabiliteitswet is dat ook mogelijk. De ervaringen met het FIV-project en het CAFA-project zullen wellicht worden opgevoerd als illustratie van de onhaalbaarheid van een dergelijke actie. Maar ik heb de indruk dat dit meer gelegen heeft aan de uitwerking dan aan het principe.

De verbetering van het financieel management is een managementprobleem, dat te belangrijk is om geheel en al over te laten aan alleen maar financiële deskundigen en/of accountants. Integendeel, wil er iets terecht komen van de verbeteringsoperatie dan moet die betrokken worden door het algemene management en ook met inachtneming van algemene managementlessen. Duidelijk zal dan ook worden dat zaken als delegatie, verantwoordelijkheid en verantwoording essentieel zijn voor een goed functionerende organisatie. De algemene managers, de lijnchefs moeten kunnen worden aangesproken op hun verantwoordelijkheid, ook voor het financiële management, en niet de mogelijkheid hebben die verantwoordelijkheid te verschuiven naar de financiële afdelingen. Op departementsniveau pleit ik er voor om in het verlengde hiervan de secretaris-generaal in de Comptabiliteitswet aan te wijzen als (ambtelijk)

verantwoordelijk en aansprakelijk manager, inclusief zijn verantwoordingsplicht ten overstaan van bij voorbeeld de Vaste Commissie voor de Rijksuitgaven. In Engeland is dat de praktijk (daar is de Permanent Secretary 'accountable'), en die praktijk wordt daar naar verluidt positief beoordeeld³.

Als men denkt dat de ingrijpende operatie tot verbetering van het begrotingsbeheer een eenmalige actie is, komt men bedrogen uit. Ikzelf heb de indruk dat de huidige veranderingen op financieel gebied slechts een voorspel zijn van een zeer diep ingrijpend veranderingsproces. Factoren als deregulering, decentralisatie, verzelfstandiging, zelfbeheer, maar ook organisatieveranderingen ten gevolge van automatisering en de daarmee gepaard gaande 'extinction of middle management'⁴ zullen de rijksoverheid in de jaren negentig sterk veranderen. Ik betwijfel sterk of de Comptabiliteitswet, inclusief de voorgenomen wijzigingen, bij die veranderingen een goed kader voor het financiële

management geeft. De wijzigingen zijn sterk geïnspireerd door de problemen in het begin van de jaren tachtig, maar nog niet berekend op de jaren negentig. En in ieder geval ben ik, gelet op de ervaringen met de Comptabiliteitswet, niet optimistisch over de vraag of de wetgeving het tempo van de veranderingen kan volgen, laat staan vóór zijn. Ik heb zorgen over deze zaak omdat een goede financiële architectuur, gebaseerd op de visie die de overheid heeft op haar management, essentieel is voor het hebben van een goede overheid. En daarvoor zijn een grotere snelheid van besluitvorming en flexibiliteit nodig dan tot dusver gebruikelijk waren.

R. Bekker

3. Zie *Improving management in government: the next steps*. Report to the Prime Minister, HMSO 1988, blz. 17.

4. Zie Peter Drucker, The coming of the new organization, *Harvard Business Review*, januari/februari 1988; *The Economist*, 23 januari 1988, blz. 59.