



## Vernieuwing van de begrotingsinfrastructuur

**Auteur(s):**

J.K.T. Postma

*De auteur is directeur-generaal van de rijksbegroting en*

*secretaris-generaal van het ministerie van Financiën geweest. Hij vervult nu adviserende functies in de publieke sector. [wittesingel@planet.nl](mailto:wittesingel@planet.nl)*

**Verschenen in:**

ESB, 90e jaargang, nr. 4451, pagina 28, 28 januari 2005

**Rubriek:**

Openbare financiën

**Trefwoord(en):**

*Enkele decennia geleden heeft een fundamentele vernieuwing van de begrotingsinfrastructuur plaatsgevonden. Er is nu weer discussie over belangrijke elementen daarvan. Dat geeft aanleiding om terug te kijken en enkele lijnen naar de toekomst te trekken.*

Met een groots opgezet politiek en ambtelijk werkprogramma, aangeduid als de Operatie Comptabel Bestel, werd in de jaren 1985-1993 de wet- en regelgeving rond het begrotingsproces drastisch vernieuwd. Ruim tien jaar na de voltooiing van deze fundamentele vernieuwing van de begrotingsinfrastructuur staan belangrijke elementen als de organisatie van het controlebestel en de toegankelijkheid van de begroting opnieuw ter discussie. Bij deze hedendaagse discussies wordt vaak teruggegrepen op de ervaringen van destijds. Er is dan ook zeker aanleiding om terug te zien op de Operatie Comptabel Bestel en van daaruit enkele lijnen naar de toekomst te trekken.

**Nieuw fundament**

Aan het begin van de jaren tachtig van de vorige eeuw was een vernieuwing van de begrotingsinfrastructuur noodzakelijk geworden door ingrijpende bestuurlijke en economische veranderingen. Het bouwwerk van de overheidsbegroting was uit zijn voegen geraakt. In de twee voorafgaande decennia hadden vele nieuwe wetten en besluiten geleid tot aanzienlijk hogere overheidsuitgaven in een grootschaligere rijksdienst. Er werd wel veel energie besteed aan het totstandbrengen van nieuw beleid, maar er was geen aandacht voor de financiële gevolgen en zeker niet voor bestuurstechnische zaken als administratieve organisatie en interne controle. Als gevolg van een langdurige en forse economische groei was de ruimte voor uitgavenverhogingen aanzienlijk, hetgeen invloed had op het budgettaire gedrag. Zo waren er weinig of geen prikkels voor een goede prioriteitenafweging. Evenmin was er behoefte aan het ter discussie stellen van bestaand beleid.

Grote financiële problemen ontstonden toen enkele energiecrises tot economische stagnatie leidden. De macro-economische ontwikkeling ging gepaard met overschrijding van de uitgaven bij vele inkomensafhankelijke regelingen, terwijl ook de kosten van verschillende grote projecten uit de hand liepen. Tegelijkertijd leidde het inzakken van de economische groei tot minder inkomsten voor de overheid. Te lang bleef men bij de begrotingsramingen koersen op trendmatige uitgangspunten van de groei die in feite veel te optimistisch waren. Het gevolg van dit alles was een drastische stijging van het financieringsstekort tot bijna negen procent van het bruto binnenlands product. Begin jaren tachtig werden in reactie hierop tal van maatregelen genomen: een strakke macro-budgettaire normering, omvangrijke bezuinigingen en nieuwe gedragsregels voor het compenseren van begrotingsoverschrijdingen (Postma, 1996). Tevens brak het inzicht door dat een goed beheer en adequate verantwoording onontbeerlijke voorwaarden waren voor een succesvolle beheersing van de overheidsuitgaven en voor een effectief en efficiënt begrotingsbeleid. Hieruit vloeide de Operatie Comptabel Bestel voort, met activiteiten gericht op herziening van de comptabiliteitswet, verbetering van de financiële informatievoorziening en versterking van de accountantscontrole.

**Slaagfactoren**

Waarom is de Operatie Comptabel Bestel geslaagd? Een belangrijke factor was dat Parlement, Rekenkamer en ministerie van Financiën elkaar ondersteunden bij het stimuleren en uitvoeren van de vernieuwing van de begrotingsinfrastructuur. Door de parlementaire druk en de stimulansen vanuit de Rekenkamer konden de minister van Financiën en zijn ambtenaren de vakministers en hun medewerkers overtuigen van het belang van deze administratief-technische zaken. Er kwam een committering van het lijnmanagement tot op het hoogste niveau tot stand, die ook een impuls gaf aan de bewustwording van het belang van goed financieel beheer (Postma, 2004).

Tevens was een concrete formulering van de elementen van het vernieuwingsprogramma een belangrijk punt. Op kabinetsniveau werden deze elementen volgens een vast stramen in plannen en voortgangsrapportages vastgelegd. Zo kon het topmanagement van de departementen er gemakkelijk aan worden gehouden, dat het de verbetering bij de eigen organisatie stimuleerde en bewaakte.

**Voor de financiële gevolgen van nieuw beleid was geen aandacht**

Wat waren de elementen van het programma? Een complete en duidelijke administratieve organisatie werd aan de ministeries voorgeschreven om de uitgaven beter te kunnen beheersen. Essentieel was dat het verband werd aangegeven tussen het aangaan van verplichtingen en de daaruit voortvloeiende betalingen, die zich vaak over een reeks van jaren uitstrekten. Langs deze weg kon een beter inzicht worden verkregen in de mate waarin de aangegane verplichtingen de keuzevrijheid in latere jaren beperkten. De kwaliteit van de

financie planning en de beheersbaarheid van de begroting werden daarmee gediend.

Hier sloot een geautomatiseerde informatievoorziening op aan, die sneller tot besluiten over corrigerende en compenserende maatregelen kon leiden. Daarnaast moest een verbeterde begrotingspresentatie zorgen voor een grotere toegankelijkheid van de begroting. Een stringenter accountantscontrole via een uitbouw van de accountantsdiensten werd gericht op het verkrijgen van goedkeurende verklaringen bij de financiële verantwoordingen. Het al dan niet beschikken over een goedkeurende accountantsverklaring door een afzonderlijk departement werd een belangrijk symbool voor de voortgang van de Operatie Comptabel Bestel met grote politieke betekenis, ook in het overleg tussen het parlement en de vakministers.

Een essentieel uitgangspunt bij de uitvoering van deze vier geïntegreerde elementen was dat de verantwoordelijkheid daarvoor bij de afzonderlijke vakministers werd gelegd. Aangescherpte regels van budgetdiscipline zorgden voor de nodige prikkels om tot een goede afweging van prioriteiten en een adequaat beheer te komen. Daar hoorde bij dat op alle ministeries de boekhoudkundige afdelingen Comptabiliteit werden omgevormd tot volwaardige controllersdirecties Financieel-Economische Zaken, die het bevorderen van een effectief en efficiënt begrotingsbeleid als belangrijkste taak kregen.

## Enkele latere ontwikkelingen

In de laatste fase van de Operatie Comptabel Bestel werd in het rapport 'Verder bouwen aan beheer' (1991) het agentschap geïntroduceerd. Met deze nieuwe vorm van interne verzelfstandiging werd beoogd - in lijn met de principaal-agent-gedachte - enkele nieuwe elementen van het overheidsbeheer in te voeren. Het ging in de eerste plaats om resultaatgerichtheid, waarbij de uitvoering van taken gestuurd en bekostigd werd op basis van te leveren producten en diensten. Een ander element van het agentschap was een differentiatie van beheersregels met de mogelijkheid van onder meer een baten-lastenstelsel en een reserveringsfaciliteit. Later ging men nog een functiescheiding invoeren tussen de eigenaar, die verantwoordelijk was voor

het voortbestaan van het agentschap, en de opdrachtgever, die verantwoording droeg voor het afnemen van de diensten van het agentschap. Dit alles was gericht op het bereiken van efficiëntievoordelen.

Een andere, belangrijke stap was dat resultaatgerichtheid in relatie met een presentatie van prestatie-indicatoren in 1999 leidde tot een beleidsmatige aanpak conform de uitgangspunten Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording (vbtb). Teruggrijpend op het klassieke Planning Programming Budgeting System (ppbs) dat weliswaar in de comptabiliteitswet van 1976 was opgenomen, maar door gebrek aan politiek draagvlak nooit van de grond was gekomen, werden elementen van doeltreffendheid en doelmatigheid ingebouwd en kwam het vbtb-gedachtegoed tot stand. Dit legde nadruk op de begrippentrijs doelstellingen, prestaties en middelen.

In lijn hiermee onderging de accountantsfunctie een verbreding. Naast de rechtmatigheidsonderzoeken (*financial audits*) gingen ook onderzoeken naar de bedrijfsvoering (*operational audits*) tot de taak van de auditdiensten behoren.

Tevens werd ernaar gestreefd de effectiviteit en efficiëntie van de planning en control te vergroten door het lijnmanagement bij de vormgeving van deze *managing control* te betrekken.

## Lijnen naar de toekomst

Opmerkelijk is dat op dit moment een aantal elementen van de begrotingsinfrastructuur opnieuw ter discussie staan. Dat zijn onder meer het stelsel van verantwoording en controle, alsmede de vbtb-aanpak. In de eerste plaats is er een interdepartementaal beleidsonderzoek gehouden naar de organisatie en inhoud van de controle. In december jongstleden verscheen het rapport 'Regeldruk en controletoren'. Met deze titel is in Haags jargon op treffende wijze de discussie gesymboliseerd tussen enerzijds controllers en auditors en anderzijds beleidsmakers en lijnmanagers, die de probleemstelling van het rapport vormt. De eerste groep wijt de hoge controlelast vooral aan regeldruk: de administratieve last van de grote hoeveelheid regels die als ze eenmaal ingevoerd zijn ook gehandhaafd moeten worden. De tweede groep verwijst vooral naar de controletoren: de stapeling van controle instanties en hun verfijnde methodieken en aanpak. Daarbij gaat het om departementale auditdiensten, het ministerie van Financien, de Algemene Rekenkamer en de Tweede Kamer.

## De governance-discussie over verzelfstandiging bevindt zich in een impasse

Het kabinet heeft een aantal maatregelen aangekondigd naar aanleiding van het rapport. Er zal een sanering van regels plaatsvinden, waarbij de aandacht vooral zal uitgaan naar de regels die qua controle veel tijd en energie vergen. Wat betreft de controletoren ziet het ministerie van Financien het toezicht op individuele knelpunten in het financieel beheer als een doublure van het werk van de Algemene Rekenkamer en het zal deze activiteit niet langer uitvoeren. Wel wil de minister van Financien zijn verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het beheer op systeemniveau kunnen waarmaken. Financien zal met een benchmark de departementen met elkaar vergelijken. Gelet op de rol die hier uitdrukkelijk aan Financien wordt toegekend, is er sprake van een instrument van vergelijkend toezicht, hoewel er tevens een leerproces met verbeteringen wordt beoogd. Mijns inziens zal het karakter van de benchmark bepalen hoeveel invloed deze wijziging in de praktijk op het toezicht zal hebben. In elk geval moet een uitdrukkelijk aandachtspunt bij de vormgeving van de benchmark zijn, dat de doelstellingen 'leren' en 'toezicht' moeilijk te combineren zijn.

## Management en verantwoording

Interessant is, dat het kabinet risicoanalyse en risicomanagement ziet als het centrale thema voor verantwoording in de rijksdienst. De vraag daarbij is welke risico's worden gelopen bij de uitvoering van de beleidsdoelstellingen en welke maatregelen zijn genomen om deze risico's te beheersen. Ook bij de toepassing van de audit wordt een risicoanalyse leidend voor de inzet van capaciteit. Op dit moment staat het risicomanagement bij de rijksoverheid nog in de kinderschoenen. Als middel voor de verdere stimulering van risicomanagement noemt het kabinet ook hier uitdrukkelijk het instrument van benchmarking, vergezeld gaande van uitwisseling van goede voorbeelden tussen de departementen. Hier is duidelijk bedoeld op een benchmark die is gericht op een leer- en verbeterproces. Wat de door het kabinet genoemde benchmarks betreft, is de vraag of deze in elkaars verlengde liggen. De ene benchmark staat in het teken van vergelijkend toezicht, terwijl de andere benchmark vooral op het aspect leren wordt gericht. Dat maakt voor de opzet van een benchmark

nogal een verschil. Bovendien is het mijns inziens van belang deze benchmarks in te passen in de algemene benchmark voor de departementen, die minister De Graaf in zijn project 'Andere Overheid' wil opnemen.

Ingrijpend is dat ter onderbouwing van het jaarverslag van het departement het ambtelijke management een toelichting op de gevoerde bedrijfsvoering dient op te stellen, waarbij dan vooral risicoanalyse en risicomanagement de plechtankers vormen. De door de interne auditdienst af te geven accountantsverklaring wordt omgezet in een verklaring van getrouwheid bij het jaarverslag. Wanneer er onrechtmatigheden zijn, dienen de aard daarvan en de voorgenomen verbeteringen door het management te worden toegelicht. Het grote voordeel hiervan is dat het management een eerste plaats krijgt toegewezen bij de verantwoording over de bedrijfsvoering. Aangezien de Algemene Rekenkamer de externe controleur is ten behoeve van de Tweede Kamer, is medewerking van dit onafhankelijke orgaan een belangrijke voorwaarde voor het daadwerkelijk realiseren van deze winst.

### **Er is veel te zeggen voor een samenhangende volgende operatie**

Naast het rapport over het controlebestel is tegelijkertijd een evaluatie van het vbtb-project gepubliceerd. De belangrijkste maatregel voortvloeiend uit dit laatste rapport is, dat er een stroomlijning van het instrumentarium moet plaatsvinden, met een focus op de kerndoelstellingen van het ministerie en de daarbij behorende relevante prestatie-indicatoren. Er worden nog nadere uitwerkingen aangekondigd op het punt van de programmering van beleidsevaluaties en de waarborging van de kwaliteit van niet-financiële informatie.

### **Agentschappen en zbo's**

Aangezien een groot deel van de uitvoerende activiteiten tegenwoordig plaatsvindt in verzelfstandigde organisaties, te weten agentschappen en zbo's, is de vraag welke consequenties de bovengenoemde maatregelen hebben voor de relatie tussen de beleidscentra en deze organisaties. Hierbij is van belang dat het verzelfstandigingsproces op een nogal eenzijdige wijze aan de orde is gesteld in het rapport *Een herkenbare staat: investeren in de overheid*, dat medio 2004 is gepubliceerd. Vanuit het politiek-bestuurlijke principe van het primaat van de ministeriele verantwoordelijkheid, heeft zonder voldoende argumentatie in het rapport de variant dat de zbo's moeten worden omgezet in agentschappen alle nadruk gekregen. Nu is het zeker zo, dat er een betere balans gevonden dient te worden in aansturing van en toezicht op agentschappen en op zelfstandige bestuursorganen. Terwijl het agentschap is ingesteld vanuit de gedachte dat het betrokken dienstonderdeel meer vrijheden en bevoegdheden zou krijgen, is er nu sprake van een keurslijf van instellingsvoorwaarden en verantwoordingseisen. Het toezicht vanuit het beleidscentrum van het ministerie is stringent. Ten aanzien van de zbo's moet er antwoord komen op de politieke kritiek dat de ministeriele verantwoordelijkheid te gering of te onduidelijk is, zonder door te schieten naar het extreme voorstel om het grootste deel van de zbo's op te heffen en de agentschapsstatus te geven.

Inmiddels is een impasse ontstaan in deze *governance*-discussie, die mijns inziens ook een negatieve, verlamme werking dreigt te krijgen in de richting van een nieuwe aanpak van het beheer in het algemeen. Een uitweg uit deze beleidsmatige fuik zou zijn om op basis van een inhoudelijke principaal-agent-aanpak de beheerseisen voor agentschappen en zbo's nader vast te stellen. Aan de ene kant zou dan de vraag aan de orde moeten komen hoe - terugkerend naar de maatwerkgedachte en het onderscheiden van een aantal typen agentschappen - deze constructie aantrekkelijker kan worden gemaakt. Tegelijkertijd zou uitgaande van een inhoudelijke principaal-agent-analyse nagegaan moeten worden welke standardeisen voor zbo's - ook te onderscheiden in een aantal typen - zouden moeten gelden. Het sluitstuk zou zijn om op basis van een analyse van de bedrijfsprocessen in de verzelfstandigde organisaties de vormgeving te kiezen en de relatie tussen eigenaar annex opdrachtgever en opdrachtnemer vast te leggen. Naast het verticale toezicht vanuit het beleidscentrum van de ministeries moet de horizontale verantwoording via bijvoorbeeld kwaliteitshandvesten en benchmarks een rol kunnen spelen, die deels in de plaats kan komen van het verticale toezicht. Het spoedig bereiken van duidelijke conclusies over de afbakening van agentschappen en zbo's is een voorwaarde voor een goede aanpak van het beheer als geheel bij de rijksoverheid.

### **Nieuwe operatie**

Hierboven is aangegeven dat een aantal belangrijke elementen van het beheer bij de rijksoverheid sterk in beweging is. Dat geldt voor de verantwoording en controle en voor de vbtb-aanpak. Hopelijk wordt de impasse in de discussie over de verzelfstandigde organisaties spoedig doorbroken, zodat dan ook de relatie tussen beleidscentra en deze organisaties op een evenwichtige wijze kan worden verbeterd. Er is veel voor te zeggen al deze onderwerpen - gezien de onderlinge raakvlakken - in een samenhangende volgende operatie aan te pakken. Dat het creëren van een draagvlak bij de betrokkenen daarvoor een belangrijke slaagfactor is, bewijst de ervaring bij de Operatie Comptabel Bestel.

### **Jan Postma**

#### *Literatuur*

Postma, J.K.T. (1996) Control and Management of Government Expenditure: Institutional Structure of Budget Decision-making, C. Kool et al. (eds.) *Essays on Money, Banking and Regulation*. Dordrecht; Kluwer Academic Publishers, 57-68.

Postma, J.K.T. (2004) The Accounting System Operation, I.C. Tijsseling and P.G.J. van Uden (2004) *Made in Holland. Dutch Public Finance: Lessons and Experiences*. Den Haag; sdu/Rijksacademie voor Financien en Economie, 35-44.