

Actuele ontwikkelingen in het financiële management bij de overheid

DRS. J.K.T. POSTMA*

Daar waar de marktsector de beschikking heeft over een coördinerend prijsmechanisme, moet men in de overheidssector trachten met budgetprocedures een rationele allocatie tot stand te brengen. Beheersbaarheid van de publieke financiën vergt een krachtig financieel management waarbij aan de betrokken ambtenaren hoge eisen gesteld moeten worden. Verder zijn strakke normen en procedures vereist. Zo moet in alle fasen van het begrotingsbeleid een stelsel van externe en interne controle aanwezig zijn. Op deze wijze kunnen niet verantwoorde uitgaven voorkomen en onverhoedse tegenvallers gecompenseerd worden. Alleen als alle schakels in de keten van het budgetproces voldoende sterk zijn, kan de sanering van de publieke financiën in de volgende kabinetsperiode gelukken.

Inleiding

Het financiële management bij de rijksoverheid heeft als taak de ministers te adviseren over het stellen van prioriteiten bij de productie van overheidsdiensten. Andere taken zijn de uitvoering van de begroting en de controle daarop. De overheid is – voor wat betreft de financiële organisatie van het landsbestuur – te vergelijken met een concern met tal van grotere en kleinere dochterondernemingen. Er is een centrale controller – het directoraat-generaal van de rijksbegroting – en er zijn departementale controllers – de financieel-economische directies bij de vakdepartementen – die de bestuurders van informatie voorzien om beslissingen te nemen over het productiepakket.

Er is echter een essentieel verschil tussen overheid en bedrijfsleven. In het bedrijfsleven vormen de prijzen het kompas voor het nemen van beslissingen. Bij grote delen van de overheid ontbreekt deze automatische piloot. Omdat de tucht van de markt niet aanwezig is, is er een ander coördinatiemechanisme nodig om vraag en aanbod op elkaar af te stemmen en het totaal van de overheidsactiviteiten te begrenzen.

Bij het coördineren via het budgetmechanisme speelt de begroting de belangrijkste rol. Er zijn in de loop van de tijd verschillende methoden en technieken toegepast om de afweegfunctie van de begroting te versterken. De uitvoering geschiedt in beginsel volgens het oude, beproefde bureaucratische model. Omdat dit Weberiaanse model in de huidige gecompliceerde situatie niet altijd goed werkt, is er een discussie ontstaan over het inbouwen van prikkels om rationeel gedrag te bevorderen.

Meetbaarheid en waardering

Terwijl het bedrijf een produkt verkoopt, waarvan de waarde door verkoop op de markt wordt vastgesteld, wordt de waarde van de overheidsprodukten uiteindelijk door de politieke organen bepaald. Zo kan men over de waarde van de resultaten van het financieel-economische regeringsbeleid verschillend denken. De oppositiepartijen kunnen hieraan soms zelfs een negatieve waarde toekennen. Een ander voorbeeld: criminaliteitsbestrijding is een overheidsprodukt. Ook hier is er het waarderingspro-

bleem. Hoe bepalen wij de waarde en kwaliteit van de criminaliteitsbestrijding? Daar zal de crimineel geheel anders over denken dan het (potentiële) slachtoffer.

Er zijn ook overheidsprodukten, die wel op de markt kunnen worden aangeboden, zoals onderwijs. Toch bemoeit de overheid zich hiermee, omdat zij invloed wil hebben op de kwantiteit en kwaliteit van het onderwijs. De overheid hanteert dus bewust het budgetmechanisme – geheel of voor een belangrijk deel – in de plaats van de prijsvorming op de markt.

Vergeleken met een bedrijf is de waardering van de overheidsproductie moeilijker. Bedacht moet worden, dat waardering en meting verschillende begrippen zijn. De omvang van de overheidsproductie is in tal van gevallen toch wel goed meetbaar. Deze informatie is ook van belang voor de doelmatigheidsbeoordeling.

„Saints” of „crooks”

Hoe werkt het budgetmechanisme nu precies? Hoe komen de beslissingen tot stand en welke factoren zijn daarvoor van belang? Veel sterker dan in de marktsector is er de gedachte, dat de deelnemers aan het beleidsproces hun eigen voorkeur kunnen laten gelden. In de discussie hierover duikt steeds weer de vraag op: wat zijn de achterliggende motieven van degenen, die beslissingen nemen? Ook in de markteconomie kan deze vraag gesteld worden, waarbij het antwoord doorgaans is: het behalen van rendement om op de korte en lange termijn te kunnen overleven.

In de budgetsector is het antwoord moeilijker te geven. In de discussie duikt zelfs regelmatig de vraag op: zijn de deelnemers aan het beleidsproces „saints” of „crooks”? Zijn het heiligen of schurken? Tegenover de welwillende, paternalistische „Vaderlijke Staat”, die het beste met ons voor heeft, staat het beeld van de politicus en ambtenaar, die zijn stemmen respectievelijk zijn

* De auteur is directeur-generaal van de Rijksbegroting. Het artikel bevat de tekst van een inleiding, gehouden tijdens het Financieel Jaarcongres '85 (Intermediair Seminars) op 21 oktober 1985 in het World Trade Center te Amsterdam.

budget maximaliseert.

Deze telkens weer opflakkerende discussie in de literatuur over de openbare financiën 1) heeft niet alleen theoretische betekenis. Het thema wordt ook druk besproken in de praktijk van alle dag: is er een ambtelijke cultuur, die een negatieve invloed heeft op het reilen en zeilen in de overheidssector? Kan daaraan worden gesleuteld door cursussen en mentaliteitsverbetering? Of wordt deze ambtelijke cultuur zodanig bepaald door de politieke omgeving, door alle deelbelangen enz., dat zij moeilijk te veranderen is? Mijn eigen opvatting is, dat de invloed van deze laatste factoren zeker niet moet worden onderschat.

De laatste jaren streven wij ernaar de doelmatigheid in de overheidssector te verbeteren door het marktmechanisme sterker toe te passen en door managementtechnieken uit de particuliere sector over te nemen. Een volledig en afgerond beeld van de overeenkomsten en verschillen tussen de beide sectoren is moeilijk te schetsen. Wel concludeer ik, dat de besluitvorming in de budgetsector voor een belangrijk deel anders zal blijven verlopen dan in de marktsector. Zouden de beslissingen wel op dezelfde manier tot stand komen, dan zou er immers geen afzonderlijke budgetsector nodig zijn. Deze constatering legt zeker beperkingen op aan de omvang van het totaal van de overheidsactiviteiten.

Tegelijkertijd wil ik vaststellen, dat politici en ambtenaren slechts in geringe mate hun eigen voorkeuren kunnen laten gelden. Bovendien, dit ter geruststelling: de politicus is niet slechter (of beter) dan de ambtenaar, die op zijn beurt niet slechter (of beter) is dan de gemiddelde staatsburger.

Verslechtering van de budgettaire situatie

Het budgettaire proces is in de laatste tien à vijftien jaar nogal veranderd. Ik noem een aantal factoren, die daarbij een rol hebben gespeeld.

In de jaren zeventig zijn het financieringstekort en de druk van belastingen en premies drastisch gestegen. Men werd overvallen door de economische structuurbreuken, die een sterke afnemende van de budgettaire ruimte tot gevolg hadden. De belangrijkste les uit deze ervaring is – zoals door de Studiegroep Begrotingsruimte is beklemtoond – , dat wij behoedzaam te werk moeten gaan bij het vaststellen van de budgettaire ruimte.

Om de publieke financiën weer te kunnen beheersen, zijn voor financieringstekort en lastendruk strakke normen vastgesteld, die een kader vormen voor de beslissingen over de overheidsuitgaven. Er kan nog niet worden gesproken van een werkelijke beheersing. Zo komt het financieringstekort in 1986 boven de doelstelling van het regeerakkoord uit en dreigt bovendien het tekort in 1987 sterk op te lopen, indien in dat jaar niet fors wordt bijgestuurd.

Daarbij komt, dat er de laatste jaren wel forse ombuigingsprogramma's zijn uitgevoerd, maar dat tegelijkertijd voor zeer hoge bedragen onvoorziene uitgavenverhogingen hebben plaatsgevonden, terwijl er ook uitgavenclaims zijn toegekend, b.v. voor de werkloosheidsaanpak en voor de criminaliteitsbestrijding.

Overheidsuitgaven leiden een taai leven. Er is in onze maatschappij tal van krachten werkzaam, die de overheidsuitgaven in stand houden of er zelfs een oprijvende invloed op hebben. In de eerste plaats zijn er de pressiegroepen met hun vertakkingen in het ambtelijke apparaat en de politieke lichamen, in de tweede plaats zijn er institutionele regelingen, die een oprijvende werking hebben. In zijn nieuwe boek over de Nederlandse overheidsuitgaven heeft Drees deze situatie met zeer duidelijke overdriving, maar wel puntig als volgt getypeerd: „Uitgaven kunnen worden onderscheiden in schadelijke uitgaven, nutteloze uitgaven en uitgaven met een zeker nut” 2). Maar ook als de uitgaven op zichzelf wel respectabel worden geacht, zijn niet alle wensen in het totale kader in te passen.

Een laatste factor is, dat het systeem van interne en externe controle – het stelsel van „checks and balances” dat binnen de overheid bestaat – soms ernstige feilen vertoont. Enkele recente gebeurtenissen, zoals het RSV-debat en de Walrus-affaire, hebben dit aangetoond.

Remedies

Op de verslechtering van de budgettaire situatie is op verschillende manieren gereageerd. Bij de vakdepartementen en bij het Ministerie van Financiën is fors gewerkt aan de versterking van twee circuits op financieel terrein. Het eerste circuit is dat van de financieel-economische directies bij de vakdepartementen. Deze ontwikkelen zich van comptabele afdelingen tot beleidstoetsende directies. Daarnaast houden bij Financiën de Inspectie der Rijksfinanciën en de directie Begrotingszaken zich met beleidstoetsing respectievelijk regelgeving en macro-budgettaire vragen bezig. Het tweede circuit is dat van de departementale accountantsafdelingen en de Centrale Accountantsdienst, die onder Financiën ressorteert.

Het overleg over de voorbereiding en de uitvoering van de begroting, dat tussen het directoraat-generaal van de Rijksbegroting en de vakdepartementen wordt gevoerd, is weer geïntensiveerd. Voor een goede prioriteitenstelling en stringente beheersing is het van veel belang, dat op verschillende niveaus de gehele begroting wordt doorgeploegd. Het biedt de gelegenheid om zowel ramingen als beleidsvoornemens kritisch te bezien.

Maar ook buiten het intensieve bilaterale overleg in de maanden maart tot en met juni, dat is gericht op de totstandkoming van de nieuwe begroting, zijn er afwegingen nodig. Op de agenda van elke ministerraadsvergadering staan voorstellen met belangrijke financiële gevolgen. Hierover vindt vooraf overleg plaats met Financiën, dat erop is gericht deze voorstellen in de vastliggende begroting en meerjarencijfers in te passen.

Aan de hand van een z.g. maandaanpak wordt de uitvoering van de lopende begroting bezien, waarbij uitgavenoverschrijdingen en ombuigingsgaten kunnen worden gesignaleerd. In het bilaterale overleg worden afspraken gemaakt over het compenseren van deze tegenvallers. Bij de uitvoering van de begroting speelt ook het z.g. voorafgaand toezicht door Financiën een belangrijke rol. Het gaat daarbij onder meer om toezicht op het beleid, als tijdens de voorbereiding van de begroting nog onvoldoende inzicht kan worden verschaft. Dat is bij voorbeeld het geval bij nieuw beleid, dat nog onvoldoende is uitgekristalliseerd.

Het toezicht en de controle op de uitvoering van de begroting zijn elementen in de budgetcyclus die lange tijd beperkte aandacht hebben gekregen. Zowel de politieke aandacht als de interesse van het ambtelijke management zijn traditioneel meer gericht op de beleidsvoorbereiding dan op de beleidsuitvoering en controle 3).

Sinds enkele jaren is de begrotingsuitvoering opnieuw een belangrijke plaats in het begrotingsproces gaan innemen. Aanleiding daartoe was de noodzaak van forse, tussentijdse beleidsingrepen in de lopende begroting, als gevolg van een optredend verschil tussen beleidsvoornemens en de feitelijke begrotingsuitvoering. Ook nu nog blijven overschrijdingen zich voordoen. In dit verband is de aanpak van open-einderegelingen van belang. Bij deze regelingen is geen sprake van een strikte budgetbeheersing: personen hebben zonder meer recht op een geldelijke bijdrage, als zij voldoen aan de criteria van de regeling. Een gedetailleerd verslag in de laatste miljoenennota laat zien, dat er al veel is gedaan om de beheersing van regelingen met een openeindekarakter te verbeteren. Maar dit proces is zeker nog niet afgerond.

De aandacht voor de begrotingsuitvoering is de laatste tijd nog verder gegroeid door een aantal – voor een deel al eerder genoemde – in het oog lopende zaken, zoals de overschrijdingen op de Oosterscheldewerken, de Walrus-affaire en de RSV-debatten. Daarmee is ook de belangstelling voor meer juridisch-procedurele en administratief-organisatorische aspecten toenomen.

1) Zie de recente discussie in het blad *Openbare Uitgaven*, jg. 17 (1985), nrs. 2 (april) en 4 (augustus).

2) W. Drees, *Nederlandse overheidsuitgaven*, 's-Gravenhage, 1985, blz. 51.

3) Dit weerspiegelt zich ook in de (internationale) literatuur. Zie daarover: R.E. Brown and R.M. Copeland, Current issues and developments in government accounting and auditing: impact on public policy, *Public Budgeting and Finance*, zomer 1985, vol. 5, nr. 2, blz. 3-8.

Momenteel worden de mogelijkheden gezien om een versneling aan te brengen in de verantwoordingsprocedures, wat betreft het tot stand komen van suppletoire begrotingen, van slotwetten en van departementale rekeningen na afloop van het begrotingsjaar. Ook op het vlak van de controle door de departementale accountantsdiensten bestaan thans ongewenste achterstanden. Er wordt gewerkt aan een eenmalige inhaalactie. Om nieuwe achterstanden te voorkomen worden binnen de accountantsdiensten beleidsplannen opgesteld, waarbij rationalisering van de taakuitvoering centraal dient te staan. Ook wordt gezien in hoeverre uitbesteding van bepaalde werkzaamheden mogelijk is.

Wat betreft de trage totstandkoming van de verantwoording en de achterstanden in de controle merk ik op, dat deze in het algemeen zijn terug te voeren op een ontoereikende administratieve organisatie bij de departementen en het ontbreken van (politieke) sancties. Hierin kan verbetering worden aangebracht door zaken waaraan al langer wordt gewerkt, zoals een systematisch geïntegreerde verplichtingen/kasadministratie en een vergaande automatisering. Essentieel is, dat de financieel-economische directies en accountantsdiensten meedoen aan dit proces en binnen de departementen een belangrijke rol vervullen. Aandacht van de politieke en ambtelijke leiding voor het financiële management is daarbij onmisbaar.

Inhoudelijk gezien dwong de budgettaire situatie tot forse ombuigingen. Om de flexibiliteit van de overheidsuitgaven te vergroten is de heroverwegingsprocedure ingevoerd. De opzet hiervan is alle belangrijke beleidsterreinen kritisch te bezien, waarbij de „omgekeerde bewijslast” als uitgangspunt wordt gehanteerd: voorstanders van het handhaven van een overheidsproduct moeten aantonen, dat dit gewenst is.

Uit de heroverweging zijn enkele andere operaties voortgevloeid, die een specifieke invalshoek hebben, maar die alle het uitgangspunt van de „omgekeerde bewijslast” hanteren. Bij privatisering zijn drie varianten aan de orde: 1. afstoten van een overheidstaak naar de marktsector, 2. uitbesteden van werkzaamheden aan het bedrijfsleven en 3. verzelfstandiging van een onderdeel van het overheidsapparaat, gecombineerd met een meer bedrijfsmatig beheer. Deregulering is gericht op de vraag of overheidsregelingen kunnen worden geschrapt dan wel gestroomlijnd.

Met deze operaties komen de grenzen van de overheidssector in discussie. De operaties zijn immers gericht op terugdringing van de overheidssector, die in de afgelopen tijd te ver is doorgeschoten. In hoeverre de grenzen daadwerkelijk worden verlegd, hangt uiteindelijk af van de concrete politieke besluitvorming.

Ook vele andere maatschappelijke en technische veranderingen hebben implicaties voor de begroting zelf of voor het begrotingsproces. Ik noem slechts drie belangrijke verschijnselen: arbeidstijdverkorting, demografische ontwikkeling en automatisering van de informatievoorziening. Over de relatie tussen elk van deze verschijnselen en het begrotingsbeleid kan een afzonderlijke verhandeling worden gehouden.

Complexiteit stelt eisen aan de begrotingsmedewerker

Ik wil nu slechts constateren, dat de veranderingen in de budgettaire situatie, die ik heb geschetst, de wijzigingen in het budgettaire proces, de operaties gericht op het terugdringen van de overheidssector en de veranderingen als gevolg van arbeidstijdverkorting en automatisering het werk van de financiële manager bij de overheid sterk compliceren.

In zijn IMF-standaardwerk over de theorie en praktijk van het begrotingsbeleid heeft A. Premchand de volgende – tamelijk pretentieuze – eisen voor de begrotingsmedewerker geformuleerd: „Since no other activity of government touches every member of society as does finance, he is expected to reflect the sensitivity of the common man. He also needs the imagination to convince his colleagues in government on every aspect of policy. He cannot be revolutionary, impulsive or intuitive; he has to act in a gradual, rational and, to a large extent, quantitative manner. These qualities demand understanding, patience, vision, courage, leadership, and a certain expertise in the dynamics of government. Obviously, no individual can combine all these ele-

ments within himself, but he must recognize that the interplay of the various forces is vital for the survival and effective functioning of the budgetary system” 4).

Ook als wij het ideale beeld minder zwaar aanzetten dan Premchand heeft gedaan, is het toch duidelijk, dat hoge eisen moeten worden gesteld aan de begrotingsmedewerker bij de overheid. In de eerste plaats moet een begrotingsmedewerker het vaak opnemen tegen collega's, die specialist zijn op hun vakterrein, zodat een fors beroep wordt gedaan op de kwaliteiten als onderhandelaar. Daarnaast is er door de toegenomen complexiteit van het begrotingsproces behoefte aan horizontale of coördinerende activiteiten in een begrotingsorganisatie, of het nu gaat om een financieel-economische directie bij een vakdepartement dan wel om het directoraat-generaal van de Rijksbegroting.

Een begrotingsorganisatie, die het beleid van andere onderdelen van het overheidsapparaat toetst, heeft één visie en mag niet met verschillende maten meten. Zou het anders zijn, dan zou dat terecht kritiek ontmoeten. Bovendien dreigen de verschillende onderdelen van de begrotingsorganisatie dan tegen elkaar te worden uitgespeeld. In de eerste plaats is uiteraard de leiding van de begrotingsorganisatie verantwoordelijk voor een samenhangende en consistente visie. Gelet op de vele complexe vragen is er echter ondersteuning nodig. Op het eerste gezicht zou het ideaal zijn, als elk van de organisatie-onderdelen naast de eigen toezichthoudende taak tevens de verantwoordelijkheid voor een horizontaal aspect zou krijgen. Maar bij nader inzien zou op deze wijze een wel erg gecompliceerde matrixorganisatie ontstaan.

Naar mijn inzicht zijn er dan ook als steun voor de leiding van een begrotingsorganisatie afzonderlijke coördinerende eenheden nodig voor belangrijke horizontale aspecten (regelgeving, automatisering, enz.). Door Herbert Simon is er immers op dit terrein een variant op de wet van Gresham geformuleerd: ad-hoc-activiteiten verdringen management en planning. Met andere woorden: het blussen van brandjes zal de aandacht van dag tot dag vragen, zodat andere belangrijke zaken niet worden aangepakt. Het is dus van belang voor de aanpak van bepaalde belangrijke zaken afzonderlijke mensen en afdelingen aanspreekbaar te maken, die zich niet achter de drukte van elke dag kunnen verschuilen.

Bedrijfsmatig beheer

Een van deze horizontale activiteiten is bij voorbeeld de aanpak van de vraag, welke methoden en technieken kunnen worden ontwikkeld voor het meten van prestaties of activiteiten van de overheid. Daarmee zou ook een meer bedrijfsmatig beheer bij de overheid mogelijk worden.

Het denken over deze mogelijkheden is niet van recente datum, hetgeen de volgende uitspraken aantonen: „Zo zal dan de toepassing van de beginselen van de bedrijfseconomie er toe leiden, dat straks in het bestuursapparaat der volksgemeenschap de rationele verhoudingen worden aangetroffen, welke aan te brengen, het doel onzer wetenschap is, daarmee de regeerders steunende in hun hoge taak en hen ontlastende van zorgen, welke in andere gebieden van verantwoordelijkheid en op lagere niveau's gedragen kunnen worden Dezelfde beginselen, welke hun waarheid bewezen hebben in de categorieën van de bedrijvigheid der industriële voortbrenging zijn het, die de grondslag zullen leveren voor het doelmatig besturen van die categorieën van bedrijvigheid, welke onder rechtstreekse overheidsleiding staan”. Deze uitspraken van een van mijn voorgangers, dr. A. Mey, de eerste begrotingsdirecteur na de tweede wereldoorlog, komen voor in een toespraak, die hij in 1949 hield over de betekenis van de bedrijfseconomie voor de organisatie van het overheidsbestuur 5).

Voor de verschillende soorten overheidsonderdelen bestaan verschillende beheersvormen (beleidsafdelingen, diensten,

4) A. Premchand, *Government budgeting and expenditure controls, theory and practice*, Washington D.C., 1983, blz. xix.

5) A. Mey, *De betekenis van de bedrijfshuishoudkunde voor de organisatie in het overheidsbestuur*, Purmerend, 1949, blz. 25-26.

staatsbedrijven, overheids-NV's). Dit hangt samen met de verschillen, die er tussen de soorten overheidsprodukten bestaan. Nieuwe ontwikkelingen, ook op administratief en informatie-technologisch gebied, hebben de discussie over deze differentiatie binnen de overheid een nieuwe impuls gegeven. Sommige dienstonderdelen kunnen worden afgestoten, andere kunnen binnen de overheid meer bedrijfsmatig worden beheerd.

De gedachtenvorming is zeker gestimuleerd, doordat Financiën het initiatief heeft genomen om in 1983 in de derde heroverwegingsronde een studie naar bedrijfsmatig beheer in samenhang met delegatie van bevoegdheden naar lijnmanagers op te nemen. In de heroverweging zijn in de eerste ronden studies verricht naar deregulering en privatisering. Hoewel deze begrippen vooral zijn opgevat als operaties, die de marktsector kunnen versterken, is vanaf het begin ook aan de orde geweest, dat deregulering en privatisering het reilen en zeilen van de overheidssector zelf kunnen verbeteren.

Bij deregulering komt dan de interne bedrijfsvoering aan de orde en bij privatisering bedrijfsmatig beheer door verzelfstandiging. Ook bij overheidsonderdelen waar geen mogelijkheden zijn voor afstoting van taken, uitbesteding van werkzaamheden of algehele verzelfstandiging, kunnen de apparaatsuitgaven onderwerp van zelfbeheer worden. Wel moet steeds aan een aantal randvoorwaarden worden voldaan. Eerst goed beheer, dan pas zelfbeheer. Dit stelt eisen aan de administratieve organisatie. Bovendien moet bij zelfbeheer op basis van een adequate informatievoorziening steeds achteraf verantwoording worden afgelegd over het beheer waarvan de modaliteiten in een managementcontract kunnen worden vastgelegd.

De twee lijnen van centrale beheersing en verzelfstandiging hebben binnen het overheidsapparaat tot vinnige discussies aanleiding gegeven, die soms wel ideologisch van aard leken te zijn. Dat laatste is het geval, als men zich in een discussie voor of tegen zelfbeheer uitsprekt, zonder verder te ontleden wat het begrip inhoudt.

Meer in het algemeen merk ik op, dat bij decentralisatie van budgettaire bevoegdheden steeds paralleliteit moet bestaan tussen de financiële bijdrage van de overheid aan de ene kant en de verantwoordelijkheid voor beleid en controle aan de andere kant. De beide laatste kunnen alleen geheel en al verdwijnen als ook de financiële bijdrage van de overheid nihil wordt. Maar zolang deze financiële bijdrage er is, zijn nog steeds enkele zinnen uit de al eerder geciteerde rede van Mey actueel 6): „Er moet – volgens de grondregels der economie – een samenvattend oordeel over de doelmatigheid zijn, dat de verrichtingen van alle departementen ordent naar graad van belangrijkheid in het volledig bestuursbestel. Twee autoriteiten zijn steeds – en op verschillende wijze – voor de efficiëntie verantwoordelijk; de betrokken vakminister voor de interne economie in zijn ressort en de Minister van Financiën voor de rationele inpassing van elke post in het gehele regeringsbestel”. Ik kan dit uitgangspunt anno 1985 nog geheel onderschrijven; wel teken ik hierbij aan, dat ook bij het houden van toezicht uiteraard de doelmatigheid in het oog moet worden gehouden.

De komende jaren

Volgens de concept-verkiezingsprogramma's van de drie grote partijen zal ook in de komende kabinetsperiode zeer kritisch naar de overheidssector worden gekeken. De belastingen en premies zijn te hoog, zodat een onaanvaardbaar grote kloof bestaat tussen bruto en netto lonen. Het financieringstekort is te hoog. Met andere woorden: de overheidsuitgaven zijn te hoog en er zijn te veel ambtenaren.

In de volgende regeerperiode moet er nog veel gebeuren. Ik bepleit daarbij een weg, die aansluit bij de goede zaken uit de huidige praktijk van heroverweging en andere grote operaties en die tevens inspeelt op nieuwe ontwikkelingen. Een van deze nieuwe ontwikkelingen is, dat op verschillende manieren concreter aandacht is ontstaan voor een verbetering van de organisatie en van de werkmethoden van het ambtelijke apparaat. Via deze invalshoek van doelmatiger organisatie en werkmethodes – uitgaande van bepaalde overheidsstaken – kunnen inderdaad belangrijke verbeteringen in het beheer worden bereikt. Er kunnen ook

behoorlijke bezuinigingen resulteren. Daarvoor zijn wel duidelijke taakstellingen nodig, die vanuit een centraal punt worden bewaakt.

Maar wie kennis neemt van de inhoud van de laatste miljoenennota, ziet dat er in de komende jaren nog een zeer forse ombuigingsinspanning moet worden geleverd. Bedragen van voldoende omvang liggen alleen binnen bereik, als ook de selectie van overheidsstaken wordt aangepakt. Daar is niet alleen de personeelsomvang mee gemoeid. Daarnaast zijn ook en vooral de beleidsuitgaven, b.v. de overdrachtsuitgaven, in het geding. Een fundamentele en concrete aanpak, waarbij aanpassing van voorzieningenniveaus en afstoting van taken worden gezien, is dan onmisbaar.

Anders dan bij de eerste invalshoek van doelmatiger werkmethoden en organisatie zijn bij deze tweede invalshoek van selectie van overheidsstaken bovendien heel sterk politieke keuzen in het geding. Gezien de vast verankerde belangen zijn bij deze invalshoek harde taakstellingen en bewaking vanuit een centraal punt onontbeerlijk.

Mijn conclusie is, dat vier elementen onontbeerlijk zijn voor een krachtig begrotingsbeleid. In de eerste plaats is het nodig, dat bij de kabinetsformatie, maar vervolgens ook jaarlijks bij de begrotingsvoorbereiding, een richtinggevend kader wordt vastgesteld en gehandhaafd voor de totale uitgaven. Dit kader moet worden bepaald in samenhang met het gewenste verloop van financieringstekort en collectieve lastendruk. Maar even essentieel is een tweede element van een goed begrotingsbeleid, namelijk dat dit kader op een kritische en weloverwogen manier vervolgens zeer concreet wordt ingevuld. Met andere woorden: er dient een goede prioriteitenstelling plaats te vinden. In de derde plaats moet ook de uitvoering van de beleidsvoornemens en het afleggen van verantwoording over het gevoerde beheer voldoende aandacht krijgen. Ten slotte is een vierde element in het begrotingsbeleid van veel belang, namelijk de controle. Deze houdt in: waarnemen, toetsen en rapporteren, of het beheer van middelen, dat bij de departementen wordt gevoerd, voldoet aan de eisen van rechtmatigheid en doelmatigheid. Daarnaast moet worden onderzocht, of de administratieve organisatie aan eisen van betrouwbaarheid en doelmatigheid voldoet. De informatievoorziening speelt bij dit alles een essentiële rol.

Het vaststellen van het begrotingskader krijgt allerwegen veel aandacht. Mijn stelling is dat verwaarlozing van één van de andere drie door mij genoemde elementen ertoe leidt, dat ombuigingen weer teniet worden gedaan, ofwel worden geneutraliseerd door begrotingsoverschrijdingen en nieuwe uitgaven 7).

Onmisbaar is, dat in alle fasen van het begrotingsbeleid een stelsel van interne en externe controle, een systeem van „checks and balances” waarborgt, dat verantwoord wordt gehandeld. Alleen als alle schakels in de keten van het budgetproces voldoende sterk zijn, kan de sanering van de publieke financiën in de komende kabinetsperiode gelukken.

Er zullen forse eisen worden gesteld aan het financiële management bij de overheid. Ik heb in dit verband al verwezen naar een discussie over ambtelijke cultuur. Hoewel voor een goed financieel management in de eerste plaats strakke normen en goede procedures nodig zijn, is een krachtige inzet van het financiële management vereist. Mijns inziens zou een zekere beroepstrots daarbij een positieve rol kunnen spelen. Het tot stand brengen van een doelmatiger werkende overheid is zonder meer een weerbarstig karwei, dat „public spirit” vraagt.

J.K.T. Postma

6) A. Mey, op.cit., blz. 20.

7) Op de recente bijeenkomst van het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven over de *Miljoenennota 1986* was ook het centrale thema, dat normering en informatievoorziening op verschillende niveaus nodig zijn. Zie in het bijzonder de inleidingen van L.F. van Muiswinkel en D.J. Wolfson, *ESB*, 16 oktober 1985.