



HEROVERWEGINGSONDERZOEK

VERDER BOUWEN AAN BEHEER

BEGROTINGSVOORBEREIDING 1992
DEELRAPPORT NR. 2



Verder bouwen aan beheer

**Rapport van de
Heroverwegings-
werkgroep
Beheersregels**

SAMENVATTING	5
1. HEROVERWEGING VAN BEHEERSREGELS	15
1.1. Aanleiding	15
1.2. Taakopdracht	16
1.3. Opbouw van het rapport	16
2. HET BEHEERSREGIME	17
2.1. Inleiding	17
2.2. Knelpunten in het beheersregime	18
2.2.1. <i>De apparaatsuitgaven</i>	18
2.2.2. <i>De grenzen van het jaarbudget</i>	18
2.2.3. <i>Prikkels voor efficiënt werken</i>	19
2.2.4. <i>Het begrotingsstelsel</i>	19
2.2.5. <i>Begrotings- en verantwoordingsprocedures</i>	19
2.3. Uitgangspunten voor het beheersregime	20
2.4. Macro-doelstellingen	21
2.5. Spanning tussen centrale en decentrale belangen	22
3. EEN VISIE OP BEHEER	23
3.1. Toenemende aandacht voor financieel beheer	23
3.2. Operatie comptabel bestel	23
3.2.1. <i>Verbetering van de administratieve organisatie</i>	23
3.2.2. <i>Verdere vorderingen en voortgang in het comptabele bestel</i>	25
3.3. Naar meer decentrale verantwoordelijkheid	26
3.4. Het besturingsmodel	28
3.5. Gedifferentieerde toepassing	29
3.6. Verandering van taken voor centrale instanties en beleidsdirecties	30
3.7. Internationale ontwikkelingen	33
4. HERIJKING VAN BEHEERSREGELS	36
4.1. Inleiding	36
4.2. Apparaatsuitgaven	36
4.3. De grenzen van het jaarbudget	40
4.4. Prikkels voor efficiënt werken	43
4.5. Het begrotingsstelsel en leningsbevoegdheid	46
5. STROOMLIJNING VAN HET BEGROTINGSPROCES	48
5.1. Inleiding	48
5.2. Begrotingsvoorbereiding en -uitvoering	48
5.2.1. <i>Uitgangspunten</i>	48
5.2.2. <i>Ramingen</i>	49
5.2.3. <i>Minder overleg door budgetteringsafspraken</i>	49
5.2.4. <i>Begrotingsreserves</i>	51
5.3. Verantwoording en controle	52
5.4. Meer aandacht voor kritische doorlichting van de begroting	54
6. INTERNE EN EXTERNE VERZELFSTANDIGING	57
6.1. Verdere verzelfstandiging	57
6.2. Vormen van verzelfstandiging	57
6.3. Het agentschap	58
6.4. Bevoegdheden en verantwoordelijkheden	61
6.5. Reserveren maar geen leningsbevoegdheid	62
6.5.1. <i>Reserveren</i>	62
6.5.2. <i>Spanningsveld tussen de reserveringsfaciliteit en de algemene budgettaire ontwikkeling</i>	63
6.5.3. <i>Rekening-courant-verhouding met het ministerie van Financiën</i>	64
6.5.4. <i>Geen leningsbevoegdheid</i>	64
6.6. Budgetrecht en doelmatige bedrijfsvoering	64
6.7. Invoering van agentschappen	66
7. TEN SLOTTE	69
Geraadpleegde literatuur	70
Bijlage 1. Samenstelling Heroverwegingswerkgroep	74

SAMENVATTING

Het beheer bij de rijksoverheid is volop in ontwikkeling. Op de fundamenten die sinds 1985 met de operatie comptabel bestel zijn gelegd, wordt in dit rapport verder gebouwd. Het gaat daarbij om het formuleren van praktisch toepasbare oplossingen voor bestaande knelpunten ter bevordering van doelmatig beheer, zonder dat hierdoor de beheersing van de rijksbegroting wordt aangetast. Op basis van een meer resultaatgerichte visie op sturing worden voorstellen gedaan voor herijking van financiële en personele beheersregels, voor stroomlijning van het begrotingsproces en wordt een nieuwe comptabele organisatievorm geïntroduceerd: het agentschap.

Heroverweging van beheersregels

Het Regeerakkoord 1989 geeft de reorganisatie van de rijksdienst een nieuwe impuls. «Inzet daarbij is dat de rijksdienst belangrijke beleidsfuncties vervult en dat de uitvoering wordt opgedragen aan de andere overheden, dan wel opgedragen aan zelfstandige bestuursorganen of te verzelfstandigen diensten.» Ook de Tweede Kamer der Staten-Generaal heeft expliciet aandacht gevraagd voor het beheersregime in de rijksdienst. Tegen deze achtergrond heeft het kabinet in augustus 1990 besloten tot een heroverwegingsonderzoek dat beoogt de discussie over de wenselijkheid van de differentiatie van de beheersregels in de rijksdienst – in het bijzonder de financiële beheersregels – op korte termijn en in breed verband tot praktisch toepasbare conclusies te doen leiden. Inzet daarbij is het versterken van een doelmatige bedrijfsvoering bij de rijksoverheid.

Het beheersregime

De werkgroep heeft ten behoeve van haar taakopdracht geïnventariseerd welke knelpunten in het beheersregime de verschillende onderdelen van de rijksdienst ervaren. Hierbij is rekening gehouden met het vaak uiteenlopende karakter van overheidsuitgaven en overheidsdiensten. De knelpunten blijken zich hoofdzakelijk voor te doen op een vijftal gebieden. Ten eerste worden de beleidsvrijheden met betrekking tot de personeel- en materieelbudgetten te beperkt gevonden. De begrotingstechnische scheiding tussen beide budgetten belemmert het voeren van een doelmatig beheer. Van centrale sturing van middelen zou overgegaan moeten worden op sturing van prestaties, met meer decentrale verantwoordelijkheid voor de apparaatsinzet. Ook bestaat de behoefte aan meer flexibiliteit in het arbeidsvoorwaardenbeleid en bij de inzet van huisvestingsbudgetten. Ten tweede worden de budgettaire jaargrenzen als knellend ervaren. Zowel het feit dat budgetten niet zonder meer mogen worden overgeheveld naar volgende begrotingsjaren als het ontbreken van voldoende reserveringsfaciliteiten staan in bepaalde gevallen doelmatig werken in de weg. Ten derde bestaan er onvoldoende prikkels voor efficiënt werken. Dit geldt zowel voor het genereren van extra ontvangsten als voor het creëren van efficiencywinst. Ten vierde knelt soms het verplichtingen-kasstelsel en het ontbreken van leningsbevoegdheid, met name voor investeringsuitgaven. Ten vijfde wordt het slagvaardig opereren belemmerd door de veelheid van overleg dat nodig blijkt te zijn gedurende het begrotingsproces en door de activiteiten van opeenvolgende controle-instanties.

Voor een zinvolle beoordeling van deze op micro-niveau ervaren knelpunten, is het goed deze te bezien in het licht van een algemeen macro-perspectief. Omdat het budgetmechanisme – in tegenstelling tot het marktmechanisme – geen zelfregulerend element bevat, worden de budgettaire afwegingen binnen de overheid gereguleerd door middel van

de begrotingscyclus. Uitgangspunten hierbij zijn onder meer de universaliteit van de begroting, de verantwoordelijkheid van ministers voor de begroting en voor het beheer, het autorisatierecht van de Staten-Generaal, zoveel mogelijk integrale prioriteitenstelling en een beperkt aantal afwegingsmomenten in het begrotingsproces. Daarnaast bestaan beleidsinhoudelijke kabinetsdoelstellingen ten aanzien van het financiële, personele, en sociaal-economische beleid. Dit zijn de beleidsinhoudelijke kaders waarbinnen het begrotingsproces zich moet voltrekken.

Tussen procedurele randvoorwaarden en beleidsinhoudelijke doelstellingen enerzijds en doelmatig financieel beheer bij onderdelen van de rijksdienst anderzijds kan een spanning bestaan. Bij het vinden van oplossingen gaat het om de verwezenlijking van de gerechtvaardigde verlangens uit «micro»-oogpunt, zonder dat er een onevenredige aantasting plaats mag vinden van de «macro»-doelen. Dat betekent dat de speelruimte veelal klein zal zijn.

Een visie op beheer

De aandacht voor het beheer is in de loop van de jaren tachtig toegenomen. Hierdoor, en door de budgettaire situatie welke leidde tot strengere budgetdisciplineregels, is de kritiek gegroeid op bestaande beheersregels.

De basis voor het huidige financiële beheer is gelegd in de tweede helft van de jaren tachtig door de operatie comptabel bestel. Het verbeteren van de administratieve organisatie, één van de doelstellingen van de operatie, is een belangrijke voorwaarde voor een ordelijk financieel beheer en een efficiënte controle daarop. Bij veel departementen heeft bezinning op de verdeling van taken en verantwoordelijkheden geleid tot de conclusie dat het wenselijk is beleid en beheer meer in één hand te leggen. In de praktijk betekent dit mandatering en delegatie van bevoegdheden op financieel terrein. Hoewel decentralisatie van de financiële functie op zichzelf geen doel is van de operatie comptabel bestel, heeft de operatie zodoende een impuls gegeven tot een verandering in toedeling van verantwoordelijkheden.

Geleidelijk heeft zich een meer resultaatgerichte visie op de besturing van organisaties ontwikkeld. Kerngedachte is dat door het delegeren van bepaalde verantwoordelijkheden voor de apparaatsinzet aan de beleidsonderdelen en door het creëren van prikkels in het beheersregime, de taakuitvoering doelmatiger kan geschieden. Door een nauwe betrokkenheid van centrale en politieke instanties bij de beleids- en begrotingsvoorbereiding en een gedegen verantwoording achteraf, kunnen beleidsonderdelen meer bevoegdheden krijgen tijdens de uitvoering van de begroting. Dit bevordert de doelmatigheid van de apparaatsinzet en de resultaatverantwoordelijkheid van de beleidsdirecties.

Verantwoording dragen betekent ook aanspreekbaar zijn. Dit betekent dat er sancties, in positieve en negatieve zin, kunnen worden verbonden aan het al dan niet behalen van de prestaties. Zo mogelijk moeten in het management prikkels worden toegepast die doelmatig beheer stimuleren. Bijsturing door centrale organen zal binnen organisaties met gemeenschappelijke doelstellingen echter onvermijdelijk blijven. Wanneer daartoe aanleiding bestaat, blijven ingrepen in de beleidsuitvoering daarom mogelijk.

Resultaatgericht management betekent (nog) niet dat de beoogde prestaties of activiteiten koste wat kost gehaald moeten worden. Als bepaalde prestaties of activiteiten duurder blijken te zijn dan aanvankelijk is gedacht, zal de tering naar de nering gezet moeten worden. In veel

gevallen zullen indicatoren een aanvullend karakter hebben. Bij de onderbouwing van de begrotingsvoorstellen en de verantwoording over de bedrijfsvoering vormen zij in ieder geval een onmisbaar aanvullend beheersingsinstrument.

- Enkele kenmerken van het meer resultaatgerichte besturingsmodel zijn:
- *meer integraal management*: beleid en beheer liggen in één hand. De manager van een dienstonderdeel is verantwoordelijk voor de inzet van middelen om het beleid uit te voeren, en zal daarop ook worden aangesproken.
 - *centrale sturing op hoofdlijnen*: op centraal niveau worden de randvoorwaarden gecreëerd waarbinnen delegatie en mandatering van verantwoordelijkheden in de uitvoeringsfase worden mogelijk gemaakt.
 - *afspraken over de produkten en de budgettaire randvoorwaarden*: tijdens de beleids- en begrotingsvoorbereiding maakt de centrale leiding duidelijke afspraken met de dienstonderdelen over de productie, over de daarvoor beschikbare middelen alsmede over positieve en negatieve sancties die verbonden zijn aan het al dan niet behalen van de prestaties.
 - *systematische verantwoording aan de dienstleiding*: de dienstonderdelen leggen periodiek tijdens de uitvoering en door het uitbrengen van de rekening achteraf aan de dienstleiding verantwoording af.
 - *periodieke doorlichting*: ieder organisatie-onderdeel wordt periodiek onderworpen aan een onderzoek naar de actualiteit van de taken en naar de kwaliteit van de taakvervulling.

De mate waarin er sprake kan zijn van toepassing van een meer resultaatgericht besturingsmodel, is mede afhankelijk van de kenmerken van de betrokken organisatie. Hierbij moet worden opgemerkt dat er geen blauwdruk bestaat voor het maken van deze keuze; daarvoor zijn er te veel factoren die een rol spelen bij de uiteindelijke afweging die de organisatorische status bepaalt.

Een meer resultaatgerichte wijze van werken heeft gevolgen voor de taken van centrale instanties en beleidsdirecties. Binnen departementen zullen de centrale directie Financieel-Economische Zaken (FEZ) en de directie Personeelszaken sturen op hoofdlijnen. De beleidsdirecties zullen een meer integraal management voeren. Van belang blijft in de toekomst, ook nu meer departementen over een goedkeurende accountantsverklaring beschikken, dat er binnen een departement een dienst is, in casu de Departementale Accountantsdienst (DAD) die een beoordelende en adviserende functie vervult ten aanzien van administratieve processen en het financiële beheer. Naarmate dienstonderdelen er inderdaad in slagen het vooraf afgesproken beleid uit te voeren en binnen de begroting te blijven, kan de aandacht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en van het ministerie van Financiën geleidelijk verder verschuiven van de begrotingsuitvoering naar de beleids- en begrotingsvoorbereiding en de verantwoording.

Wanneer de rijksdienst meer op de aldus beschreven wijze opereert, vergemakkelijkt dit de werkwijze van de Algemene Rekenkamer. Een betere administratieve organisatie en departementale accountantscontrole zorgen ervoor dat de Algemene Rekenkamer zich bij het rechtmatigheidsonderzoek meer kan beperken tot reviews. Ook voor de Staten-Generaal kan meer resultaatgericht management op de departementen positieve gevolgen hebben. Meer dan tot op heden zullen de Staten-Generaal door een sterkere nadruk op de resultaten van het beleid inzicht krijgen in de produkten en diensten die met de aangewende collectieve middelen worden voortgebracht.

Ontwikkelingen als beschreven in Nederland doen zich ook elders voor. Flexibilisering van het beheersregime in ruil voor betere verantwoordingsinformatie en efficiency-taakstellingen worden in diverse landen toegepast. In het Verenigd Koninkrijk is een speciale comptabele organisatievorm ontwikkeld, agency genaamd, een meer zelfstandig functionerend organisatie-type binnen de rijksoverheid. In Nederland is tot heden de bovendepartementale regelgeving nog niet wezenlijk aangepast om meer resultaatgericht management mogelijk te maken.

Herijking van beheersregels

Gezocht moet worden naar oplossingen die doelmatig financieel en personeel beheer bevorderen zonder de macro-doelstellingen inzake het financiële, personele en sociaal-economische beleid buiten bereik te plaatsen.

Voor de personele en materiële uitgaven wordt aanbevolen het management in de rijksdienst meer integraal verantwoordelijk te maken voor de bedrijfsvoering. In verband hiermee dient de sturing en beheersing gericht te zijn op het integrale apparaatsbudget; dit laat de mogelijkheden tot het voeren van een beleid dat is gericht op reductie van het personeelsvolume, onverlet. Om te voorkomen dat de programma-uitgaven worden aangesproken ten gunste van het apparaatsbudget, en daarmee mogelijk voor personeelsuitbreidingen respectievelijk het voorkomen van personeelsinkrimpingen worden gebruikt, is een duidelijk onderscheid tussen apparaats- en programma-uitgaven noodzakelijk.

Vanuit de optiek van een doelmatig beheer valt er verder veel voor te zeggen als de begrotingstechnische scheiding tussen personele en materiële uitgaven zou vervallen. Het verdient aanbeveling dat het kabinet hierover in overleg treedt met de Staten-Generaal. Indien daartoe wordt besloten, is wijziging van de Comptabiliteitswet noodzakelijk.

Voorts is het op personeelsgebied wenselijk dat periodiek de integrale topformaties van departementen worden vastgesteld, waarmee tijdens de uitvoering flexibel omgegaan kan worden. Daarnaast verdient het aanbeveling uitwerking te geven aan de mogelijkheid van toepassing van verschillende functiewaarderingsystemen binnen de rijksdienst, alsmede op specifieke situaties toegesneden vormen van functiewaardering te introduceren. Deze moeten dan wel gepresenteerd worden in schalen van het Bezoldigingsbesluit Burgerlijke Rijksambtenaren en deze moeten grosso modo overeenstemmen met de uitkomsten van het Rijksfunctiewaarderingsstelsel. De ervaringen met de sinds kort bestaande mogelijkheid van differentiatie van arbeidsvoorwaarden en van de sinds enkele jaren bestaande mogelijkheden tot beloningsdifferentiatie moeten worden afgewacht voor er tot eventuele verdere differentiatie wordt overgegaan. Aan de mogelijkheden van beloningsdifferentiatie kan meer bekendheid gegeven worden.

Om de eindejaarsproblematiek op te lossen verdient het aanbeveling spiegelbeeldige mutaties tussen opeenvolgende jaren met een marge van per saldo 0,25% van het departementale begrotingstotaal toe te staan zonder dat in de afzonderlijke jaren de compensatievraag aan de orde is. In deze situatie mag dus over de jaren heen worden gecompenseerd, onder voorbehoud van autorisatie door de Staten-Generaal. De budgetdisciplineregels moeten hiervoor worden aangepast.

Speciaal voor investeringen in kapitaalgoederen wordt aanbevolen een reserveringsmogelijkheid te creëren door toe te staan dat in de begrotingsvoorbereiding een verlaging in het eerstvolgende begrotingsjaar en/of van nabije meerjarencijfers wordt gecombineerd met een in

totaliteit evengrote verhoging van de budgetten in verderaf gelegen jaren, waarbij sprake is van compensatie over de jaren heen. Ook dit vergt aanpassing van de budgetdisciplineregels.

Een belangrijk instrument bij het verwerven van middelen en het genereren van efficiencywinsten, kan zijn dat de kosten die overheidsdiensten maken, worden doorberekend aan de (eventuele) afnemers van de goederen en/of diensten. Het verdient aanbeveling meer bewust om te gaan met de mogelijkheid van toepassing van kostendoorberekening. Per geval moeten overigens extra ontvangsten worden afgewogen tegen bijkomende transactie- en bureaucratiekosten van kostendoorberekening.

Voor de werkgroep vormt het verplichtingen-kasstelsel thans een gegeven. Dat neemt niet weg dat het de moeite waard is om na te gaan of het in speciale gevallen mogelijk en wenselijk kan zijn binnen de rijksdienst af te wijken van het verplichtingen-kasstelsel zonder dat de macro-doelstellingen daaronder lijden. Bij de uitwerking van de agent-schappen wordt hierop ingegaan.

Ten aanzien van de leningsbevoegdheid beveelt de werkgroep aan de bepaling in de Comptabiliteitswet, volgens welke alleen de minister van Financiën de bevoegdheid heeft leningen af te sluiten, te handhaven en in het verlengde daarvan af te spreken dat debudgetteringsachtige constructies zoveel mogelijk achterwege zullen blijven. De eventuele voordelen van een decentrale leningsbevoegdheid voor de bedrijfsvoering wegen niet op tegen de nadelen voor de allocatie en normering.

Stroomlijning van het begrotingsproces

Het is belangrijk dat de procedurele last van het begrotingsoverleg beperkt blijft. Op basis van een versterkte beleids- en begrotingsvoorbereiding en verantwoording kan de uitvoering worden ontlast van een deel van de procedurele last. Hiertoe dient de begroting beter inzicht te geven in de relatie tussen de benodigde middelen en de prestaties. Slechts wanneer in de begrotingsvoorbereiding duidelijk wordt gemaakt welke resultaten met het beleid worden beoogd, kan er sprake zijn van een meer resultaatgerichte management.

Ter ontlasting van het begrotingsproces is het wenselijk dat het aantal begrotingsmutaties alsmede het overleg hierover wordt beperkt. Het verdient daarom aanbeveling voor zoveel mogelijk artikelen bij de begrotingsvoorbereiding budgetteringsafspraken voor het totaal van die onderdelen te maken. Dit totaal heeft betrekking op het saldo van uitgaven en niet-belastingontvangsten. Op de keuze of een begrotingspost onder de gebudgetteerde of de niet-gebudgetteerde categorie valt, kan tijdens de uitvoering niet worden teruggekomen. De keuze om te gaan budgetteren geldt in principe meerdere jaren. Binnen het totaal van de gebudgetteerde uitgaven en niet-belastingontvangsten, is over het karakter van begrotingsmutaties tijdens de uitvoering geen interdepartementaal overleg meer nodig. Dit betekent een belangrijke ontlasting van het overlegcircuit en een stimulans voor doelmatig beheer. Deze systematiek vergt een gewijzigde toepassing van de huidige budgetdisciplineregels.

Teneinde ruimte te creëren voor het opvangen van tegenvallers in de uitvoeringsfase kunnen departementen overwegen om op hun begrotingshoofdstuk een reserve te creëren. Op basis van dezelfde overweging kan op macro-niveau ten tijde van een nieuw regeerakkoord een algemene begrotingsreserve worden overwogen. De werkgroep constateert, naast voordelen, overigens ook nadelen bij het introduceren en hanteren van begrotingsreserves.

Het verdient aanbeveling om vanuit de verschillende posities en verantwoordelijkheden, tot een goede taakverdeling tussen de diverse controle-organen te komen. Als uitgangspunt geldt hierbij dat het primaat van de accountantscontrole op het financiële beheer, bij de DAD's ligt. De DAD's vervullen in het controlebestel van het rijk een basisfunctie. Het ligt voor de hand, dat de Algemene Rekenkamer zo veel mogelijk gebruik maakt van de resultaten van de controle van de DAD's. Voor de Centrale Accountantsdienst (CAD) van het ministerie van Financiën betekent deze taakverdeling dat de nadruk van haar werkzaamheden zal komen te liggen op het terrein van coördinatie en beleidsvorming van de accountantscontrole bij het rijk. De toezichthoudende taak van de CAD zal zich vooral richten op de controle door de DAD en op gemeenschappelijke aandachtspunten op het gebied van beheer en administratie bij de departementen.

Tot slot verdient het aanbeveling meer aandacht te besteden aan een kritische doorlichting van de begroting (bestaand beleid) door de departementen en de diensten zelf. Ook is het van belang dat het ministerie van Financiën door een kritische doorlichting van het bestaande beleid in het kader van de begrotingsvoorbereiding een actieve rol vervult. Voorzover personele en organisatorische aspecten aan de orde zijn, is daarbij samenwerking met het ministerie van Binnenlandse Zaken noodzakelijk. Daarnaast dient de minister van Financiën, en in voorkomende gevallen ook de minister van Binnenlandse Zaken, een initiërende en coördinerende rol te vervullen bij de bevordering van de kwaliteit van de departementale evaluaties. Dit kan tevens door het praktische gebruik van kengetallen en indicatoren te stimuleren.

Interne en externe verzelfstandiging

Voor sommige diensten zal, ondanks de aanbevolen aanpassingen in de beheersregels en in het begrotingsproces, een optimale bedrijfsvoering nog niet te bereiken zijn. Creatie van verdergaande, meer speciale beheersregels is dan nodig. Dat komt neer op het gebruik maken van c.q. het creëren van verschillende zogenaamde verzelfstandigingsvormen. Onderscheiden kunnen worden:

- interne verzelfstandiging, waarbij de verzelfstandiging binnen de departementale organisatie plaatsvindt;
- externe verzelfstandiging door middel van functionele decentralisatie (zelfstandige bestuursorganen);
- externe verzelfstandiging door creatie van onder marktcondities werkende ondernemingen en door oprichting van volgens het beginsel van kostendekking werkende stichtingen (privatisering).

De vraag of en in hoeverre een beperking van de ministeriële verantwoordelijkheid voor de uitvoering van bepaalde taken mogelijk en gewenst wordt geacht is primair een politiek-bestuurlijke vraag. Per geval zal moeten worden afgewogen welke organisatievorm de meest wenselijke is.

De situatie kan zich voordoen dat, gezien vanuit het gezichtspunt van de ministeriële verantwoordelijkheid, de voorkeur uitgaat naar het verrichten van bepaalde taken door het rijk, maar dat bepaalde wensen vanuit de bedrijfsvoering er – ondanks de voorgestelde veranderingen van de comptabele en personele beheersregels – toe leiden dat toch gekozen wordt voor externe verzelfstandiging, in plaats van interne verzelfstandiging. Bestuurlijk-politieke overwegingen prevaleren dan niet. Om oneigenlijke keuzen te voorkomen wordt een differentiatie van beheersregels voorgesteld. Speciale beheersregels voor dienstonderdelen, die afwijken van de bovendepartementale regelgeving, kunnen worden beschouwd als een vorm van interne verzelfstandiging. De werkgroep beveelt hiertoe aan een apart beheersregime te ontwikkelen via de

constructie van een agentschap. De constructie van staatsbedrijven kan daarmee vervallen. Uitvoering van deze aanbeveling vereist een wijziging van de Comptabiliteitswet.

Agentschappen zijn overheidsinstellingen met een grotere zelfstandigheid dan de huidige departementale (buiten)diensten. Het agentschap is bedoeld voor onderdelen van het rijk waarbij een doelmatiger bedrijfsvoering bereikt kan worden via een speciaal beheersregime, zonder dat de macro-doelstellingen van normering, allocatie en beheersing in gevaar komen. Niet elk agentschap hoeft hetzelfde regime te hebben. Het gaat om maatwerk, uiteraard binnen algemene kaders die voortvloeien uit het feit dat het gaat om de aanwending van overheidsgeld. Van geval tot geval zal moeten worden bezien welke bevoegdheden en verantwoordelijkheden een agentschap krijgt. Kenmerkend voor agentschappen is dat ze meer bevoegdheden bij de bedrijfsvoering hebben dan «normale» beleidsdirecties. De manager van een agentschap is ten volle aanspreekbaar op het beheer. Natuurlijk blijft de minister onder wie een agentschap ressorteert, ten opzichte van de Staten-Generaal volledig verantwoordelijk voor het beleid en beheer van agentschappen, maar de facto zal de positie van de minister ten aanzien van het beheer wel veranderen. De specifieke bevoegdheden en verantwoordelijkheden dienen bij de instelling duidelijk te worden vastgelegd.

De mogelijke extra bevoegdheden van een agentschap op financieel gebied vallen in wezen in twee onderdelen uiteen. Sommige agentschappen zullen de verantwoordelijkheid krijgen een zeker bedrijfsvermogen te beheren met behulp waarvan de verlangde produktie moet worden voortgebracht. Deze agentschappen zullen, net als de staatsbedrijven nu, een resultatenrekening en een balans dienen te overleggen. Zij zullen de begroting dan ook moeten opstellen volgens het stelsel van baten en lasten en een commerciële boekhouding voeren. De essentie is dat de administratieve vormgeving zo doelmatig mogelijk moet zijn toegesneden op het presenteren van de bedrijfsresultaten. Bij zo'n agentschap wordt er op het resultaat gestuurd. De kaspositie is veel meer een randvoorwaarde. Het begrotingsstelsel voor dit soort agentschappen zal derhalve in het algemeen het baten-lastenstelsel zijn.

Agentschappen zonder eigen vermogensbeheer zullen veelal met een verplichtingen-kasstelsel werken. Op financieel terrein zullen de extra bevoegdheden dan vooral liggen in ruimere faciliteiten voor het omgaan met de jaargrenzen van het budget. Deze zouden, evenals bij de agentschappen met een eigen vermogensbeheer, gerealiseerd kunnen worden via een reserveringsmogelijkheid.

De werkgroep geeft in overweging om bij de regels van de budgetdiscipline ruimte te bieden aan de schommelingen in deze reserve van agentschappen. Bij de risico's hiervan zij vooral bedacht dat een eventuele verslechtering van het budgettaire beeld altijd vooraf is gegaan door een gunstiger positie. Per saldo treedt er dus geen verslechtering voor de staatsschuld op.

Agentschappen voeren een afgescheiden beheer en administratie. Het ligt voor de hand die aparte status mede gestalte te geven door een agentschap een rekening-courant-verhouding met de Rijkshoofdboekhouding (RHB) van het ministerie van Financiën te geven. Over de tegoeden mag een agentschap dan vrijelijk beschikken.

De werkgroep acht een leningsbevoegdheid voor agentschappen niet juist, gegeven het feit dat agentschappen ten principale onderdeel van het rijk blijven. Als er vanuit allocatieve overwegingen behoefte zou

bestaan aan extra financiële armslag is de aangewezen weg dat de bijdragen die van de begroting van het moederdepartement naar het agentschap gaan, worden verhoogd. Gebeurt dat niet, dan gaat het niet aan de algehele prioriteitenstelling en de begrotingsnormering te ondergraven via een zelfstandig beroep van het agentschap op de kapitaalmarkt. Dit zou tevens het autorisatierecht van de Staten-Generaal in ernstige mate aantasten. Alleen private ondernemingen kunnen zelfstandig een beroep op de kapitaalmarkt doen.

Een belangrijk punt van aandacht is hoe bij agentschappen inhoud wordt gegeven aan het budgetrecht van de Staten-Generaal. Voor de Staten-Generaal is het belangrijkste dat bij de autorisatie, op welke wijze die ook precies vorm krijgt, rekening wordt gehouden met het feit dat een agentschap stuur op het bedrijfsresultaat dat onder meer tot uitdrukking komt in de vorm van winst of verlies. Dan ligt het in de rede dat de autorisatie zich ook hier op richt. Er zijn verschillende mogelijkheden om met oog voor de bedrijfsvoering het budgetrecht goed tot uitdrukking te laten komen. Zo zou via de begroting van het moederdepartement ook aparte autorisatie van het beoogde exploitatieresultaat aan de Staten-Generaal gevraagd kunnen worden. Via de rekening van het moederdepartement wordt vervolgens verantwoording aan de Staten-Generaal afgelegd. Door de rekening van het agentschap als bijlage te voegen bij de financiële verantwoording van het moederdepartement, krijgen de Staten-Generaal een volledig inzicht in de resultaten van een agentschap. Het is evenwel ook denkbaar om de financiële verantwoording van het agentschap, als het ware in de vorm van een slotwet, als zodanig ter autorisatie, in casu ter vaststelling aan de Staten-Generaal voor te leggen. Het is een kwestie van enerzijds administratieve doelmatigheid en anderzijds invulling van het autorisatierecht waarover duidelijk ook de opinie van de Staten-Generaal gehoord zou moeten worden. Dat geldt evenzeer voor een hieraan verwante vraag, namelijk of de instelling van een agentschap al dan niet via een afzonderlijke instellingswet geregeld dient te worden. Het is wenselijk over het budgetrecht bij agentschappen in overleg te treden met de Staten-Generaal.

De grote vraag is uiteraard aan welke onderdelen van het rijk bij de instelling van agentschappen wordt gedacht. Voor de werkgroep is die vraag moeilijk te beantwoorden. Immers, de daarvoor liggende vraag is of activiteiten door het rijk verricht moeten worden en dat is een vraag, die van geval tot geval moet worden beantwoord. Maar ook voor activiteiten die binnen het rijk blijven, is op voorhand moeilijk aan te geven of een bepaald type overheidsdienst in aanmerking komt voor de status van agentschap.

Er zijn verschillende soorten overheidsactiviteiten en er zijn verschillende vormen van interne en externe verzelfstandiging. Tussen beide bestaat geen één op één relatie. Steeds weer zal moeten worden bezien op welke wijze activiteiten op de meest doelmatige manier kunnen worden verricht. In de ene situatie zal het «gewone» zelfbeheer de aangewezen weg zijn, in een andere situatie volledige privatisering. Van belang is dat er steeds een goede afweging wordt gemaakt. Diensten, waarvoor wordt overwogen ze op afstand te zetten, moeten vooraf goed worden doorgelicht, of het nu gaat om een vorm van interne of van externe verzelfstandiging. Duidelijk moet zijn waarom bij voorbeeld voor een agentschap gekozen wordt en bij voorbeeld niet voor het «gewone» zelfbeheer of voor een vorm van externe verzelfstandiging. Ook zal bij onderdelen die voor externe verzelfstandiging kiezen, de vraag gesteld kunnen worden waarom niet voor de agentschap-status wordt gekozen.

Bij de verdergaande vormen van interne en externe verzelfstandiging zal de bedrijfsvoering baat moeten hebben. Als gevolg van de flexibilisering van het beheersregime bij verzelfstandiging kan worden verwacht dat in de *bedrijfsmatige sfeer voordelen worden gerealiseerd die ook tot budgettaire besparingen kunnen leiden*. Wanneer geen besparingen mogelijk zouden zijn op het apparaatsbudget van de betrokken dienst en van het betrokken departement, moet men zich met nadruk de vraag stellen in hoeverre het zinvol is dat men zich de kosten en moeite getroost die onvermijdelijk aan de creatie van vormen van verzelfstandiging verbonden zullen zijn. Bij het moederdepartement zijn besparingen mogelijk als gevolg van een geringere coördinatielast.

Vanuit deze optiek ligt het in de rede dat agentschappen en de moederdepartementen enigerlei vorm van taakstellende efficiencykorting opgelegd krijgen. Deze zou dan in een zodanige vorm gegoten moeten worden, dat ze geen aantasting oplevert van de prikkel tot efficiënt werken. Tevens ligt het in de rede dat rekening wordt gehouden met de eventuele aanloopkosten die de agentschapstatus met zich brengt.

Overigens zal het opleggen van dit soort efficiencytaakstellingen zeker niet beperkt hoeven te blijven tot agentschappen. Ook binnen de «normale» rijksdienst, alsmede juist bij verdergaande vormen van verzelfstandiging (*zelfstandige bestuursorganen, echte privatisering*) ligt een dergelijke taakstelling naar het oordeel van de werkgroep in de rede. Agentschappen en vormen van externe verzelfstandiging hebben dan, via hun verzelfstandigde beheersregime, de concrete instrumenten om die taakstelling waar te maken.

Een belangrijk element bij verzelfstandigde eenheden binnen de rijksdienst is, dat deze op duidelijke wijze verantwoording afleggen over het gevoerde beheer. Uitgaande van eenheden die bedrijfsmatig beogen te opereren, ligt het in de rede dat agentschappen de verantwoording over hun beheer vormgeven via duidelijke en informatieve kengetallen respectievelijk produktiemaatstaven. Via dergelijke indicatoren kan vooraf een aanduiding worden gegeven van hoe men zo effectief en doelmatig mogelijk met de beschikbare middelen wil omgaan. En achteraf vormen de indicatoren een maatstaf om het gevoerde beheer te toetsen. Met behulp van de kengetallen kan ook inhoud worden gegeven aan de efficiencytaakstellingen.

Omdat het bij agentschappen om maatwerk gaat en de departementen zelf het best op de hoogte zijn van eventuele knelpunten in het beheer, ligt het in de rede dat de departementen voorstellen voor de invoering van agentschappen doen. Het is wenselijk een standaardprocedure voor de invoering van agentschappen te ontwikkelen.

Gelet op het bijzondere karakter van agentschappen, zowel in comptabel opzicht als met betrekking tot de begrotingsbeheersing, ligt het in de rede om bij de instelling van agentschappen een horizonbepaling in te bouwen. Na zeg twee à drie jaar zou het agentschap in die vorm slechts voortgezet moeten worden als een expliciete evaluatie tot een positief oordeel leidt. Toetsingspunten kunnen dan onder andere gelegen zijn in de behaalde efficiencywinst, in het zinvol hanteren van kengetallen en produktiemaatstaven, in de ervaringen met betrekking tot de reservering en in het hanteren van het autorisatierecht door de Staten-Generaal. Overigens verdient het ook aanbeveling een nadere uitwerking te geven aan de toetsingspunten voor de vormgeving van zelfstandige bestuursorganen.

Ten slotte

Hoewel een aantal van de voorgestelde ontwikkelingen reeds in gang is gezet, zal de verdere versterking van het beheer bij de rijksoverheid bewust gestuurd en begeleid moeten worden. Voor de verdere uitwerking van de aanbevelingen zullen in voorkomende gevallen invoeringstrajecten moeten worden bepaald.

1. HEROVERWEGING VAN BEHEERSREGELS

1.1. Aanleiding

Sinds het begin van de jaren tachtig is het beheer van de overheidsfinanciën volop in ontwikkeling. De aandacht heeft zich zowel op de zwakke administratieve organisatie bij de departementen en de telkens optredende begrotingsoverschrijdingen gericht, als op de vaak geringe slagvaardigheid van de overheidsorganisatie, als gevolg waarvan de doelmatigheid van het overheidshandelen in het gedrang komt. Een belangrijke verbetering heeft gestalte gekregen via de operatie comptabel bestel. Deze operatie heeft tot doel de administratieve organisatie op de departementen en de presentatie van financiële gegevens voor onder meer de Staten-Generaal te verbeteren, de informatiever-schaffing te versnellen en de accountantscontrole te versterken. Een andere ontwikkeling in het beheer is de decentralisatie van de financiële functie en de ontwikkeling van zelfbeheer.

Het begrip zelfbeheer is in 1983 gelanceerd in het ambtelijk rapport «Verbetering bedrijfsvoering overheid». In de daarop volgende jaren zijn verschillende ervaringen opgedaan met zelfbeheer, dat beschouwd kan worden als een concrete vorm van financiële decentralisatie. In 1989 heeft de ministerraad geconstateerd dat zelfbeheer in het algemeen positieve effecten heeft. Invoering van zelfbeheer is een kwestie van maatwerk per ministerie waarvoor het niet gewenst is vanuit een centraal punt strakke richtlijnen te geven. Zelfbeheer speelt zich af binnen de departementen. De financiële beheersregels vormen daarvoor – aldus het kabinetstandpunt van 1989 – in het algemeen geen belemmering.

Toch zijn er ook signalen dat verschillende regels als belemmerend worden ervaren voor de verbetering van de bedrijfsvoering bij het rijk. Rapporten als «De regels en het spel» en «Geen regel te veel» die zijn verschenen in het kader van het Project Reorganisatie Rijksdienst, dat van 1982 tot 1986 duurde, dragen illustratieve titels. Een van de doelstellingen van dat project was ook verbetering van de bedrijfsvoering van de rijksdienst.

Met het Regeerakkoord 1989 is aan de reorganisatie van de rijksdienst opnieuw een impuls gegeven.

«Inzet daarbij is verhoging van de efficiency en effectiviteit, en een bezinning op de inhoud van het beleid in relatie tot maatschappelijke ontwikkelingen en problemen. Uitgangspunt daarbij is dat de rijksdienst belangrijke beleidsfuncties vervult en dat de uitvoering wordt opgedragen aan de andere overheden, dan wel opgedragen aan zelfstandige bestuursorganen of te verzelfstandigen diensten.»

Ook de Tweede Kamer der Staten-Generaal heeft expliciet aandacht besteed aan de beheersregels in de rijksdienst. Bij de parlementaire behandeling van de Vierde wijziging van de Comptabiliteitswet 1976 heeft de commissie voor de Rijksuitgaven in januari 1990 in het Eindverslag de gedachte geopperd van het differentiëren van beheersregels binnen de rijksdienst al naar gelang de aard van de activiteiten. De commissie heeft laten weten, dat zij voorts graag zou vernemen hoe de regering denkt over een bredere toepassing van de constructie van staatsbedrijf, zoals bij voorbeeld bij de rijksmusea, de Rijksgebouwendienst, de Informatiseringsbank, de universiteiten, de rijkspolitie en het CBS.

1.2. Taakopdracht

Tegen deze achtergrond heeft het kabinet in augustus 1990 besloten tot een heroverwegingsonderzoek dat beoogt de discussie over de wenselijkheid van de differentiatie van de beheersregels – in het bijzonder de financiële beheersregels – in de rijksdienst op korte termijn en in breed verband tot praktisch toepasbare conclusies te doen leiden. Daarbij moet aandacht geschonken worden aan de relatie tussen de (financiële) beheersregels en de (juridische) vormgeving van onderdelen van de rijksdienst. Tevens zal ingegaan dienen te worden op de te volgen procedures en de wijze van bemoeienis van toetsende instanties in de achterevolvende fasen van de begrotingscyclus. De gevolgen voor het lijnmanagement, maar ook het verband tussen financiële en personele beheersregels, behoren in de beschouwing te worden betrokken. Deze taakopdracht sluit aan bij een van de aanbevelingen van de bijzondere commissie Vraagpunten van de Tweede Kamer (commissie Deetman), die luidt dat in de komende twee jaar de mogelijkheden tot decentralisatie, tot contractmanagement en zelfbeheer verder dienen te worden verdiept en uitgewerkt, teneinde de ministeriële verantwoordelijkheid opnieuw inhoud te geven.

Het doel van het heroverwegingsonderzoek is het versterken van een doelmatige bedrijfsvoering door de rijksoverheid. Het onderzoek moet inzicht verschaffen in bestaande knelpunten en wegen aangeven waarlangs deze knelpunten kunnen worden weggenomen.

1.3. Opbouw van het rapport

In hoofdstuk 2 is een inventarisatie van knelpunten in het financiële beheer opgenomen, waarna een uiteenzetting over de hoofdlijnen van het beheersregime volgt. Hoofdstuk 3 richt het vizier op het financiële beheer in de jaren negentig. Een meer resultaatgericht management ligt in het verschiet. Daarna worden in hoofdstuk 4 de knelpunten bij de beheersregels gezien tegen de achtergrond van de ontwikkelingen in de komende jaren. Nagegaan wordt waar veranderingen van de beheersregels mogelijk zijn zonder dat de normering, allocatie en beheersing van de overheidsuitgaven in gevaar komen. Vervolgens komt in hoofdstuk 5 het begrotingsproces aan de orde. In het licht van de in hoofdstuk 3 beschreven ontwikkelingen wordt gezien waar veranderingen in het proces de doelmatigheid van de bedrijfsvoering ten goede komen. Voor sommige dienstonderdelen zal de bedrijfsvoering het meest gediend zijn met speciale beheersregels. Daarop wordt in hoofdstuk 6 ingegaan. Ten slotte wordt in hoofdstuk 7 kort ingegaan op de invoering van de voorgestelde maatregelen.

2. HET BEHEERSREGIME

2.1. Inleiding

De werkgroep heeft ten behoeve van haar taakopdracht geïnventariseerd welke knelpunten in het beheersregime de uiteenlopende onderdelen van de rijksdienst ervaren. Hierbij is rekening gehouden met het vaak uiteenlopende karakter van overheidsuitgaven en overheidsdiensten. Het is immers denkbaar dat uiteenlopende uitgavensoorten respectievelijk overheidsdiensten, uiteenlopende knelpunten ervaren en derhalve gedifferentieerde beheersregels vereisen. Bezien vanuit de uitgaven-/activiteitensort die in het geding is, kunnen in hoofdlijn de volgende ideaaltypische soorten overheidsdiensten worden onderscheiden:

- Overheidsonderdelen die niet of nauwelijks beschikken over een programmabudget maar waarvan de uitgaven slechts of in een grote mate bestaan uit personeel en materieel (ofwel apparaatsuitgaven). Het gaat bij voorbeeld om beleidsvormende directies.
- Overheidsonderdelen die met name tot taak hebben programma-uitgaven, in het bijzonder inkomensoverdrachten, nader te verdelen. Denk bij voorbeeld aan de individuele huursubsidies of aan de Belastingdienst (al gaat het hier met name om negatieve overdrachten). Het ligt voor de hand dat de beheersregels voor de apparaatsuitgaven overeenkomen met de apparaatsuitgaven van de eerste categorie. Voor de programma-uitgaven zelf zijn andere regels denkbaar.
- Overheidsonderdelen die met name collectieve goederen voortbrengen waarvoor geen of moeilijk prijsvorming mogelijk is of waarvoor men dit niet wenselijk acht. Verschijningsvormen van dit type zijn bij voorbeeld overheidsonderdelen die zich bezig houden met zaken als openbare orde en veiligheid en kustbewaking. Onderscheid tussen apparaats- en programma-uitgaven is daarbij moeilijk te maken omdat het inzetten van het apparaat in zekere zin identiek is met de prestatie, het programma. Anders dan bij de vorige categorie is daarom ook in de beheersregels in dit geval moeilijk onderscheid te maken binnen de uitgaven van dit soort overheidsonderdelen.
- Overheidsonderdelen die zodanige diensten of produkten voortbrengen dat op zichzelf prijsvorming mogelijk is. Deze overheidsonderdelen zijn daarom niet per definitie op bekostiging via het budgetmechanisme aangewezen. Dit kunnen activiteiten zijn die geheel door de marktsector gedragen zouden kunnen worden. Het kan echter toch in bepaalde gevallen wenselijk worden geacht deze activiteiten binnen de overheid te houden maar daarop een afwijkend, meer resultaatgericht, beheersregime toe te passen zodat de voorwaarden ontstaan voor een zo doelmatig mogelijk beheer.
- Ten slotte is er een zeer beperkt aantal overheidsactiviteiten dat bij uitstek investeringen tot gevolg heeft. Mogelijkerwijze kan via het beheersregime worden bijgedragen aan het doelmatig opereren van deze onderdelen. Te denken valt aan infrastructuur-uitgaven en huisvesting van ambtenaren.

De werkgroep heeft bij uiteenlopende typen overheidsonderdelen van de rijksdienst¹, welke verspreid liggen over bovengenoemde typologie, geïnventariseerd wat de gevoelde knelpunten in het beheersregime zijn. Dit is gebeurd vanuit de optiek van deze afzonderlijke diensten.

De knelpunten in het beheersregime blijken zich hoofdzakelijk voor te doen op een vijftal gebieden. Het gaat om de mate van bestedingsvrijheid binnen de apparaatsuitgaven, de grenzen van het jaarbudget, de prikkels voor efficiënt werken, het uniforme begrotingsstelsel en de begrotings- en verantwoordingsprocedures. In de volgende paragraaf worden de bevindingen van de inventarisatie weergegeven. Daarbij worden de diensten als het ware «aan het woord» gelaten. Vervolgens wordt in paragraaf 2.3 en 2.4 ingegaan op de hoofdlijnen van het bestaande beheersregime. Het hoofdstuk wordt besloten met een analyse van de geïnventariseerde knelpunten in relatie tot de hoofdlijnen van het beheersregime.

2.2. Knelpunten in het beheersregime

2.2.1. De apparaatsuitgaven

De beschikbare budgetten voor de apparaatsuitgaven, te weten die voor personeel en materieel, staan gescheiden op de begroting. Dit betekent dat men tijdens de begrotingsuitvoering niet vrijelijk tussen beide budgetten kan schuiven. Hiervoor is steeds de (lange) weg van een suppletore begroting noodzakelijk, met de nodige toetsingsmomenten vandien. Dit wordt als een knelpunt ervaren. Juist vanwege de toegenomen aandacht voor de resultaten van het beleid, de productie of prestatie, zou de inzet van personeel en materieel in de uitvoeringsfase meer flexibel moeten kunnen worden ingevuld. Van centrale sturing van middelen zou overgegaan moeten worden op sturing van prestaties, met meer decentrale verantwoordelijkheid voor de apparaatsinzet. Verder is de behoefte genoemd aan meer flexibiliteit in het arbeidsvoorwaardenbeleid teneinde een meer op de specifieke situatie toegesneden personeelsbeleid te kunnen voeren. Ook de beslissingsbevoegdheid over de huisvesting is genoemd als aandachtspunt. Dienstonderdelen kunnen nagenoeg geen invloed op de huisvesting uitoefenen.

2.2.2. De grenzen van het jaarbudget

Een ander aandachtspunt is de zogeheten eindejaarsproblematiek. Gegeven de jaargrens, kan er bij overheidsdiensten een impuls ontstaan om begrotingen aan het einde van een jaar zoveel mogelijk uit te putten. Men is er namelijk niet zeker van dat men een eventuele onderuitputting aan het eind van een jaar, er volgend jaar bij krijgt. Dit eindejaarsprobleem knelt te meer bij uitgavensoorten die zich moeilijk precies laten sturen, bij voorbeeld investeringsuitgaven. Bij dergelijke uitgaven is het beheer van de dienst erbij gebaat wanneer men mag sturen op de totale projectkosten in plaats van op de afzonderlijke jaartranches. In alle gevallen geldt dat het eindejaarsprobleem kan leiden tot ondoelmatigheden in het beheer van overheidsgelden.

¹ Het gaat om Stipt, de Dienst Investeringsrekening en het Centraal Bureau voor de Statistiek (alle ressorterend onder het ministerie van Economische Zaken), Rijksmusea en het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieuhygiene (ministerie van WVC), de Rijkspsychologische Dienst en de Dienst Uitkeringen Ontslagregelingen (ministerie van Binnenlandse Zaken) en de Directie Gebouwen, Werken en Terreinen (ministerie van Defensie), de Rijksgebouwendienst (ministerie van VROM) en Rijkswaterstaat (ministerie van Verkeer en Waterstaat). De contacten hebben men name plaatsgevonden met de financiële en/of personele afdelingen van deze diensten, alsmede met de directies Financieel-Economische Zaken van de betrokken ministeries.

Ook wordt het punt van het meerjarig reserveren of schuiven in de meerjarenramingen genoemd. Reserveren geschiedt bij het rijk normaal gesproken door bedragen in de meerjarenramingen op te nemen. Als een investering in een bepaald jaar wordt gepland, worden de investeringsuitgaven opgenomen in de raming voor dat jaar. Dat betekent dat inpassing in het budgettaire kader moet plaatsvinden. Problemen ontstaan er vooral wanneer de investering eerder of later verricht wordt, dan aanvankelijk is geraamd. Een dergelijke verschuiving is niet zonder meer mogelijk omdat de oorspronkelijke jaarramingen maatgevend zijn. Ook als een dienst de uitgaven ten opzichte van de bestaande ramingen doelbewust een aantal jaren zou willen matigen om na verloop van tijd meer uitgaven te kunnen doen, kan men daartoe niet vrijelijk beslissen.

2.2.3. Prikkels voor efficiënt werken

Binnen de rijksdienst worden op veel plaatsen ontvangsten gegeneerd.

Een deel daarvan wordt gerekend tot de collectieve-lastendruk. Te noemen zijn de belastingontvangsten, de gasbaten en de milieuheffingen. Daarnaast zijn er tal van ontvangsten die niet tot de collectieve-lastendruk worden gerekend. Het is met name deze groep ontvangsten waar zich vaak de discussie voordoet of het desbetreffende dienstonderdeel dat meer ontvangsten genereert dan aanvankelijk geraamd, deze extra ontvangsten voor een deel of geheel mag houden. Zonder deze prikkel, die de diensten immers (meer) stimuleert om ontvangsten te genereren, blijft wellicht een potentiële ontvangstenbron voor de overheid onbenut. Daarnaast geldt ten principale dat het doelmatig functioneren van bepaalde diensten bevorderd kan worden door bepaalde middelenafspraken.

Een tweede belangrijk aandachtspunt is in hoeverre er prikkels zijn om efficiencywinsten te genereren. Wanneer er besparingen ontstaan als gevolg van aanwijsbaar efficiënt beheer, rijst de vraag in hoeverre deze mogen worden aangewend binnen het overheidsonderdeel waar de winst tot stand is gebracht. De praktijk is dat hierover van geval tot geval afspraken gemaakt moeten worden. Naar de mate waarin het is toegestaan dat efficiencywinst door het departement/de dienst zelf aangewend mag worden, is er tegelijkertijd sprake van een (sterkere) prikkel om deze tot stand te brengen.

2.2.4. Het begrotingsstelsel

Voor de gehele rijksdienst – met uitzondering van staatsbedrijven – is het voeren van een verplichtingen-kasstelsel voorgeschreven. Bij diensten als de Rijksgebouwendienst (RGD) en diensten die prijzen in rekening brengen, blijkt de verwachting te bestaan dat de allocatie en bedrijfsvoering beter af zijn met het baten-lastenstelsel dan met het verplichtingen-kasstelsel.

Een verwant aandachtspunt betreft de leningsbevoegdheid. Het blijkt dat diensten die investeringen verrichten, het gegeven dat alleen de minister van Financiën leningsbevoegd is, als een knelpunt ervaren. Men heeft het idee dat hierdoor bepaalde rendabele (investerings)uitgaven achterwege blijven.

2.2.5. Begrotings- en verantwoordingsprocedures

In veel gevallen is gesignaleerd dat een slagvaardig handelen wordt belemmerd door de veelheid van overleg dat nodig blijkt bij het interpreteren en het toepassen van de regels alsmede voor het bereiken van

overeenstemming over beleidsvoorstellen. Deze procedurele «last» doet zich op diverse niveaus voor: binnen een departement, tussen departementen (bijvoorbeeld tussen het vakdepartement en het ministerie van Financiën respectievelijk het ministerie van Binnenlandse Zaken) en in het verkeer tussen regering en Staten-Generaal. Ook de opeenvolgende autoriteiten die zich met de controle bezig houden, zijn in dit verband genoemd.

2.3. Uitgangspunten voor het beheersregime

Algemeen

De afwegingen binnen de overheid vinden grotendeels plaats door middel van het budgetmechanisme. Omdat het budgetmechanisme – in tegenstelling tot het marktmechanisme – geen zelfregulerend element bevat, als rem op inefficiency en ineffectiviteit, moeten daartoe specifieke instrumenten worden ingezet. De begrotingscyclus vormt in het algemeen daarvoor het procedurele kader.

Er is sprake van begrotingsvoorbereiding, -uitvoering, -verantwoording, evaluatie en controle. Deze fasen in het begrotingsproces zijn vastgelegd in de Comptabiliteitswet, die als het ware de begrotingsinfrastructuur weergeeft. De wet is gebaseerd op de grondwettelijke principes van het autorisatierecht van het parlement en de ministeriële verantwoordelijkheid. Ook de positie van de Algemene Rekenkamer is grondwettelijk verankerd. De uitwerking van deze beginselen is te vinden in de comptabele wet en regelgeving.

Naast bepalingen over het begrotingsproces bevat de Comptabiliteitswet tevens voorschriften voor het beheer van de financiën van het rijk. Hierna wordt kort stilgestaan bij enkele uitgangspunten van de comptabiliteitsvoorschriften die bij uitstek relevant zijn voor dit rapport.

Universaliteit

Een belangrijk uitgangspunt van de begroting is het beginsel van de universaliteit. Dit principe houdt in dat alle ontvangsten en uitgaven van het rijk bruto in de begroting worden geraamd en bruto in de financiële verantwoording worden opgenomen. Op deze wijze wordt voorkomen dat zich uitgaven en ontvangsten aan het zicht van de Staten-Generaal onttrekken. Volgens de Grondwet heeft het begrotingstijdvak betrekking op de periode van één jaar. Een ander principe van de rijksbegroting is dat deze op een uniforme administratieve leest is geschoeid die na de Vierde wijziging van de Comptabiliteitswet 1976 is gebaseerd op het verplichtingen-kasstelsel.

Ministeriële verantwoordelijkheden en het autorisatierecht

Alle comptabele regelgeving is gebaseerd op de eigen verantwoordelijkheid van de ministers om zorg te dragen voor de eigen begroting en de daarbij behorende administratie. De gedachte is dat als het budgetproces en de administratie duidelijk en goed georganiseerd zijn, een belangrijke voorwaarde is vervuld voor de besluitvorming over de begroting, alsmede voor goede verantwoordings- en controle-informatie ten behoeve van de Staten-Generaal. Daarmee komt ook het autorisatierecht van de Staten-Generaal het beste tot zijn recht. Dit autorisatierecht vormt de grondwettelijke grondslag voor het verdere overheidshandelen, waar dit handelen budgettaire gevolgen heeft.

Integrale prioriteitenstelling

Voor de allocatie van de uitgaven en ontvangsten is zo veel mogelijk een integrale prioriteitenstelling nodig. Dit impliceert dat ten tijde van de begrotingsvoorbereiding alle uitgavensoorten tegen elkaar afgewogen

moeten kunnen worden. Steeds moet opnieuw worden gezien of de geraamde uitgaven werkelijk nodig zijn, of de beleidsdoelstellingen nog actueel zijn en of het beleid effect heeft. Dit betekent dat de rijksbegroting voldoende flexibel dient te zijn om een regelmatige herbezinning op beleidsdoelstellingen en beleidsinstrumenten mogelijk te maken om tot strategische herallocatie van uitgaven en ontvangsten te kunnen komen. Niet alleen bij de begrotingsvoorbereiding maar ook ten tijde van de begrotingsuitvoering moet er voldoende flexibiliteit zijn om eventueel gewenste begrotingswijzigingen tot stand te brengen. Het kan dan bij voorbeeld gaan om het zo goed mogelijk afstemmen van de omvang van het apparaat op de programma-uitgaven en de flexibele inzet van personeel en materieel.

Doelmatige procedures

Teneinde een werkbare situatie te behouden is het aantal afwegingsmomenten in het begrotingsproces zoveel mogelijk beperkt gehouden. Na de ontwerpbegrotingen worden suppletore begrotingen – die de eenmaal aanvaarde begroting kunnen wijzigen – zo mogelijk slechts op een tweetal momenten, bij Voorjaarsnota en bij Najaarsnota, aan de Staten-Generaal voorgelegd. Overige mineure mutaties worden na het begrotingsjaar bij slotwet gepresenteerd. Deze werkwijze bevordert het overzicht en de afweging door de Staten-Generaal.

De comptabele regelgeving grijpt niet aan op de beleidsinhoudelijke aspecten van het budgetmechanisme en kent niet veel verbodsbepalingen. Als men in beleidsmatig opzicht bepaalde wensen heeft, geeft de Comptabiliteitswet aan hoe deze vanuit de comptabele en procedurele invalshoek te bereiken zijn. Zo verbiedt de Comptabiliteitswet niet dat er tijdens de begrotingsvoorbereiding of de begrotingsuitvoering geschoven wordt tussen personeel en materieel. De wet geeft wel aan hoe zo'n verschuiving in de uitvoeringsfase te realiseren is, namelijk via een suppletore begroting die aan de Staten-Generaal moet worden voorgelegd.

2.4. Macro-doelstellingen

Een kabinet stelt in het algemeen bij zijn aantreden doelstellingen voor het financiële, personele en sociaal-economische beleid vast. De kabinetsdoelstellingen bevatten de beleidsinhoudelijke kaders waarbinnen het begrotingsproces zich moet voltrekken. Daarbij staat een drietal componenten centraal, te weten normering, allocatie en beheersing. Via de normering wordt bepaald binnen welke grenzen de collectieve sector dient te blijven. Bij de allocatie (ofwel prioriteitenstelling) is de vraag aan de orde welke bestemming voor de beschikbare middelen wordt gekozen. De begrotingsbeheersing ten slotte stelt regels waarmee zekergesteld wordt dat eenmaal gemaakte keuzen op het vlak van de normering en de allocatie, ook werkelijk worden gerealiseerd. Normering, allocatie en beheersing moeten derhalve de realisatie van de doelstellingen op financieel, personeel en sociaal-economisch vlak mogelijk maken.

Op financieel-economisch terrein is onder meer als doelstelling geformuleerd de reductie van het financieringstekort volgens een nauwkeurig beschreven tijdpad. Daarnaast kan de hiermee verwante doelstelling worden genoemd van stabilisatie van de collectieve-lastendruk. Ten aanzien van het personele terrein is er onder andere sprake van volumebeleid, dat er op gericht is een vastomschreven maximum aantal formatieplaatsen vast te stellen voor de rijksdienst per departement (volumeplafond). Daarnaast wordt binnen de rijksdienst één functiewaarderingsstelsel gehanteerd, namelijk het Rijksfunctiewaarderingsstelsel.

In het verlengde van bovengenoemde macro-doelstellingen past dat een overschrijding van de overeengekomen budgettaire kaders gecompenseerd moet worden. Zonder compensatie zou er sprake zijn van een ondermijning van zowel de begrotingsnormering als de begrotingsallocatie. Dit principe is onder meer uitgewerkt in de budgetdisciplineregels. Deze regels bevatten stringente richtlijnen over de wijze waarop mutaties, in het bijzonder overschrijdingen, in het begrotingsbeeld gecompenseerd moeten worden. De regels bevatten een uitwerking van enkele algemene lijnen: (structurele) beleidsintensiveringen moeten worden gecompenseerd via (structurele) ombuigingen; tegenvallers moeten ook worden gecompenseerd, maar daarbij mogen ook meevallers worden aangewend. De regels zijn afspraken/richtlijnen binnen het kabinet. Zij binden het parlement niet, tenzij het parlement zich op voorhand juist op de regels vast zou willen leggen. Politiek kan altijd besloten worden tot een andere (strengere of minder strenge) lijn. Wel is het zo dat – binnen de besluitvorming op kabinetsniveau – afwijking van de budgetdisciplineregels alleen maar kan bij kabinetsbesluit.

2.5. Spanning tussen centrale en decentrale belangen

De vorige paragrafen laten zien dat er sprake is van een spanningsveld met soms rivaliserende belangen. De kern hiervan is dat centraal gemaakte keuzen ten aanzien van de kaders waarbinnen het beheersregime fungeert, kunnen conflicteren met te rechtvaardigen wensen van onderdelen van de rijksdienst. Oplossingen voor de knelpunten zullen derhalve hun aangrijpingspunt moeten vinden in enerzijds de beheersregels en anderzijds wellicht in de wijze van invulling en hantering van de macro-doelstellingen. Daarbij gaat het om de verwezenlijking van de gerechtvaardigde verlangens uit «micro»-oogpunt, zonder dat er een onevenredige aantasting plaats mag vinden van de «macro»-doelen. Dat betekent dat de speelruimte veelal klein zal zijn.

De praktijk wijst uit dat er gevallen zijn waarin knelpunten op micro-niveau worden ontweken, bijvoorbeeld door toepassing van private fonds- of stichtingsconstructies door rijksdiensten. Daarbij sluipen soms elementen in, die hun ratio louter ontlenen aan pogingen om aan het beheersregime van de overheidsuitgaven te ontkomen, maar die uit andere hoede wellicht als minder doelmatig respectievelijk politiek minder gewenst zijn aan te merken. Deze constatering geldt zowel voor de overheidsorganisatie als voor de via overheidsuitgaven gefinancierde organisatievormen.

Teneinde ongewenste constructies zo veel mogelijk te voorkomen, doet de werkgroep in dit rapport voorstellen om – waar mogelijk – hindernissen voor een doelmatig beheer binnen de sector rijk uit de weg te ruimen en doelmatigheidsprykkels in te bouwen. Oplossingen voor de in paragraaf 2.2 genoemde knelpunten in het overheidsbeheer moeten daarbij altijd inpasbaar zijn in de in paragraaf 2.4 genoemde doelstellingen van kabinetsbeleid. Ook moet voldaan worden aan de staatsrechtelijke eisen aan het begrotingsproces zoals omschreven in paragraaf 2.3. Daarbij is het zaak te bevorderen dat de bureaucratische last van de handhaving van procedurele en beleidsinhoudelijke aspecten van het budgetmechanisme, beperkt blijft. Comptabele regels en voorschriften, kabinetsafspraken en overige beheersregels mogen geen contra-productief karakter krijgen, bijvoorbeeld door een te grote mate van rigiditeit en/of detaillering.

3. EEN VISIE OP BEHEER

3.1. Toenemende aandacht voor financieel beheer

De analyse van de knelpunten leert dat doelstellingen bij het beheer van de begroting in een aantal gevallen kunnen botsen met macro-doelstellingen en staatsrechtelijke randvoorwaarden. Doelmatig beheer bij bepaalde overheidsonderdelen kan gediend zijn met vrijheden, die echter, bezien vanuit de overheid als geheel respectievelijk vanuit een breder financieel-economisch perspectief, per saldo contra-productief kunnen zijn. Naarmate meer aandacht bestaat voor de doelmatigheid van de bedrijfsvoering, komt deze spanning meer tot uiting.

Tot aan het midden van de jaren tachtig is bij de departementen de meeste aandacht geschonken aan beleidszaken. Het management besteedde tot die tijd weinig aandacht aan het financieel beheer en aan de controle op dat beheer. Hoewel met de Comptabiliteitswet 1976 de positie van de centrale directie Financieel-Economische Zaken (FEZ) verstevigd is, had FEZ ook de eerste jaren daarna nog vaak het aureool van de boekhouding, die volgt en registreert. Weinigen hadden oog voor deze boekhouding en voor beheerstechnische zaken. Wanneer men al met FEZ te maken had, dan betroffen de contacten veeleer de voorbereiding van de begroting, niet de begrotingsuitvoering en de realisatie achteraf. De Departementale Accountantsdienst (DAD) verkeerde bij veel departementen nog in een opbouwfase. Bij bijna geen enkel departement bestond een audit committee of departementaal controleberaad.

In de loop van de jaren tachtig trad er een kentering op. Ideeën voor de verbetering van de bedrijfsvoering van het rijk kwamen onder meer op bij het Project Reorganisatie Rijksdienst. Parlementaire enquêtes onderstreepten de noodzaak van een goed financieel beheer. De operatie comptabel bestel moest een belangrijke inhaalslag bewerkstelligen, de administratieve organisatie moest op orde worden gebracht. Daarmee werd een belangrijke ontwikkeling in het beheer bij het rijk in gang gezet.

Het is dan ook niet verwonderlijk dat, toen in de loop van de jaren tachtig de aandacht voor het beheer verder toenam, kritiek op sommige beheersregels ontstond. Dat kwam mede doordat de budgettaire situatie noopte tot strengere budgetdisciplineregels om de overheidsuitgaven te kunnen beheersen. Om de thans geïnventariseerde knelpunten in het beheer in het juiste perspectief te belichten, zal hierna eerst op enkele recente ontwikkelingen worden ingegaan.

3.2. Operatie comptabel bestel

3.2.1. Verbetering van de administratieve organisatie

Het zevende rapport van de studiegroep Begrotingsruimte «Beheersbaarheid van de collectieve uitgaven» uit 1983 had al laten zien dat er het nodige mis was met het beheer van de financiën van het rijk. Mede op grond van dit rapport werd de wijziging van de Comptabiliteitswet 1976 voorbereid. Voorts heeft de operatie comptabel bestel de afgelopen jaren een centrale plaats ingenomen in de ontwikkeling van het financiële beheer.

Een belangrijke aanzet tot deze operatie is gegeven in de uitgebreide commissievergadering van de commissie voor de Rijksuitgaven op 10 juni 1985 naar aanleiding van het Verslag 1984 van de Algemene Rekenkamer. De commissie sprak over ernstige tekortkomingen in de administratieve organisatie en de interne controle van het rijk. Controlerende

instanties zoals de departementale accountantsdiensten en de Algemene Rekenkamer waren niet goed in staat een oordeel te geven over de rechtmatigheid van een groot deel van de uitgaven en ontvangsten.

De Tweede Kamer vroeg medio 1985 om maatregelen, gericht op een toereikende administratieve organisatie op de departementen, en op een structurele versterking van de departementale accountantsdiensten en de directies FEZ. De operatie comptabel bestel nam een aanvang. De doelstellingen van de operatie waren duidelijk. De administratie moet op orde zijn, de informatie die uit de administratie gegenereerd wordt, moet betrouwbaar zijn en duidelijk en tijdig gepresenteerd worden. Accountants moeten de rechtmatigheid van de uitgaven en ontvangsten en de betrouwbaarheid van deze gegevens kunnen vaststellen. Een adequaat beschreven administratieve organisatie is een belangrijke voorwaarde voor een ordelijk financieel beheer en een efficiënte controle daarop.

Geconstateerd kan worden dat de operatie comptabel bestel vooral betrekking heeft op de financiële-informatievoorziening. De administratieve organisatie is immers gericht op de vastlegging, verwerking en verstrekking van gegevens die nodig zijn om de organisatie te besturen. Dan moet men ook een duidelijke visie hebben op de wijze waarop een departement bestuurd wordt en weten hoe verantwoordelijkheden verdeeld zijn. In veel gevallen waren beslissingen over het te voeren beleid en het benodigde geld onvoldoende aan elkaar gekoppeld. Beleidsdirecties ontwikkelden beleid en de directie FEZ zorgde voor de vertaling van het beleid in geld. FEZ hield ook de financiële administratie bij.

Bij veel departementen heeft bezinning over de verdeling van taken en verantwoordelijkheden geleid tot de conclusie dat het wenselijk is de ontwikkeling van beleid en het voeren van beheer over het beschikbare geld meer in één hand te leggen. In de praktijk betekent dit mandatering en delegatie van bevoegdheden op financieel terrein. In het spraakgebruik wordt hiervoor het begrip decentralisatie gehanteerd. Hoewel decentralisatie van de financiële functie op zichzelf geen doel is van de operatie comptabel bestel, heeft de operatie zodoende een impuls gegeven tot een verandering in de verantwoordelijkheidstoedeling.

Verbetering van de administratieve organisatie en de toekenning van grotere decentrale verantwoordelijkheden met het oog op een doelmatiger bedrijfsvoering lopen zo gelijk op. Overigens wordt soms bewust gekozen voor de lijn dat eerst het beheer in orde moet zijn voor er sprake kan zijn van overdracht van verantwoordelijkheden. Eerst goed beheer, dan zelfbeheer. Het gaat dan ook om twee zaken, die niet noodzakelijkerwijs parallel hoeven te lopen. In de eerste plaats komt het aan op de koppeling van beslissingen over het te voeren beleid en over het beheer, die overal gerealiseerd moet worden. In de tweede plaats is de organisatievorm aan de orde, waarbij het gaat om de vraag in welke mate van (de)centralisatie van verantwoordelijkheden en bevoegdheden sprake is. Het antwoord op deze vraag wordt mede bepaald door de specifieke departementale situatie die van geval tot geval zal verschillen. Zeker voor beleidsarme activiteiten ligt het voor de hand diensten op enige afstand te plaatsen, maar ook bij beleidsvolle eenheden is dat mogelijk. Daarbij moet er uiteraard een goede afstemming met de top van een departement plaatsvinden. Integratie van beleid en beheer kan echter, afhankelijk van de Ausgangssituatie, ook via een bepaalde centralisatie vorm krijgen. Bij de uiteindelijk te kiezen mate van (de)centralisatie kunnen, naast de zojuist genoemde factoren, ook van belang zijn de dynamiek van het beleid en van (de omgeving van) de uitvoeringsorganisatie, de mate van uniformiteit van de activiteiten die door de uitvoeringsorgani-

satie moeten worden uitgevoerd en de omvang van de te verrichten activiteiten. Deze opsomming maakt duidelijk dat veelal een grondige afweging nodig is omtrent het (de)centralisatievraagstuk.

3.2.2. *Verdere vorderingen en voortgang in het comptabele bestel*

Er zijn sinds de start van de operatie comptabel bestel meer resultaten geboekt dan alleen de verbetering van de departementale administratieve organisatie. Zo is de financiële-informatievoorziening tussen vakministeries en het ministerie van Financiën enerzijds en regering en Staten-Generaal anderzijds aanzienlijk versneld, waardoor de Staten-Generaal veel meer inhoud kunnen geven aan het autorisatierecht.

Inmiddels is het gebruikelijk dat suppletore begrotingen gelijktijdig met de budgettaire nota's aan de Staten-Generaal worden voorgelegd. De Voorjaarsnota wordt thans vroeger dan voorheen uitgebracht en ook de nieuwste loot aan de stam, de Najaarsnota, wordt op een zodanig tijdstip aan de Tweede Kamer voorgelegd dat afhandeling ervan plaats kan vinden voor het jaarultimo. Departementale rekeningen en slotwetten worden thans op Prinsjesdag volgend op het begrotingsjaar aan de Staten-Generaal aangeboden.

Deze versnelling van de financiële-informatievoorziening draagt in belangrijke mate bij aan het effectief uitoefenen van het budgetrecht van het parlement en de beheersing van de rijksuitgaven. Ten opzichte van de praktijk in het eerste deel van het vorige decennium moet er worden gesproken van een geslaagde inhaalslag, nu inmiddels ook achterstanden met betrekking tot oude jaren zijn weggewerkt. Het inmiddels ingevoerde geautomatiseerde Interdepartementaal Budgettair Overleg Systeem (IBOS) moet de voorwaarden scheppen voor continuering van deze praktijk van een tijdige en efficiënte verstrekking van relevante budgettaire gegevens in de opeenvolgende fasen van het begrotingsproces.

De inhoud van de begroting is naar het aspect van de presentatie ook belangrijk veranderd. Reeds met ingang van de begroting 1989 is er sprake van een – in overleg met de Tweede Kamer tot stand gekomen – nieuwe begrotingsindeling en -presentatie. Ook suppletore begrotingen en departementale rekeningen zijn volgens een nieuwe, duidelijke opzet gepresenteerd.

De beoogde inwerkingtreding van de Vierde wijziging van de Comptabiliteitswet 1976 zal een verdere verbetering betekenen omdat dan de departementale rekening van een toelichting is voorzien en ook een saldi-balans met een toelichting is opgenomen. Belangrijke nieuwe ontwikkelingen zijn verder de onderbouwing van de begroting met relevante prestatiegegevens en indicatoren die duidelijk maken waarom de geraamde bedragen tot de voorgestelde omvang ter autorisatie worden aangeboden. Tevens biedt dergelijke informatie de mogelijkheid om de traditionele sturing op de inzet van middelen enigszins bij te buigen in de richting van een meer resultaatgerichte sturing in het budgetproces.

Dankzij de geschetste ontwikkelingen in de administratieve organisatie en de versterking van de accountantsfunctie op de departementen, is tevens de situatie bereikt dat over veel meer departementen dan enkele jaren geleden een accountantsoordeel kan worden gegeven. Over de jaren heen is er daarbij duidelijk sprake van een toenemend aantal goedkeurende verklaringen. Het perspectief dat over enkele jaren alle departementen waarschijnlijk beschikken over een goedkeurende verklaring, ligt daarbij in het verschiet.

Bij alle departementen is een grondige herziening ter hand genomen van de administraties door de invoering van de geïntegreerde verplichtingen-kasadministratie. Dit betekende tevens een bezinning op de verdeling van verantwoordelijkheden, zoals reeds is uiteengezet. Een ander wezenlijk element is de sterk toenemende automatisering van de administraties. Bij menig departement is niet alleen sprake geweest van automatisering van de financiële administratie, maar is tevens dit systeem in de breedte uitgebouwd, doordat verplichtingen en meerjarencijfers er aan toegevoegd werden.

Daarnaast zijn, als gevolg van de zich uitkristalliserende visie op meer decentrale verantwoordelijkheden, de systemen geschikt gemaakt voor decentraal financieel beheer. Ten slotte wordt aan de nieuwe geautomatiseerde systemen veelal de eis gesteld dat deze tussentijds allerlei relevante beleids- en beheersgegevens ten behoeve van het management op de diverse niveaus moeten kunnen genereren. Dat het in een periode van globaal tien jaar (1985–1995) waarschijnlijk zal lukken deze geheel nieuwe generatie financiële informatiesystemen te bouwen die ver uitsteken boven de oude systemen, kan als een majeure en succesvolle ontwikkeling in het overheidsbeheer worden bestempeld.

Al met al mag – hoewel de operatie comptabel bestel op enkele onderdelen nog niet tot de beoogde afronding is gekomen – de conclusie worden getrokken dat de operatie een belangrijke impuls heeft gegeven aan de verbetering van het financiële beheer bij het rijk. Er zijn forse bedragen en veel mankracht geïnvesteerd en de resultaten mogen er, over de hele linie gesproken, zeker zijn. Daarbij weegt ook mee dat de operatie als het ware katalyserend heeft gewerkt en als zodanig ook weer de basis vormt voor verdere verbeteringen in het comptabele bestel.

3.3. Naar meer decentrale verantwoordelijkheid

De geschetste ontwikkelingen met betrekking tot de administratieve organisatie betekenen dat verantwoordelijkheden in een departement vaak worden verlegd naar lagere niveaus. Beleidsonderdelen krijgen een grotere verantwoordelijkheid en meer bevoegdheden op financieel en personeel gebied. Met name in de fase van uitvoering van eenmaal vastgesteld beleid, neemt de sturende rol van centrale directies binnen departementen geleidelijk aan af. Binnen de afgesproken randvoorwaarden mogen diensten meer zelfstandig beslissingen nemen over de inzet van de middelen en de weg bepalen waarlangs de taken het meest doelmatig vervuld kunnen worden.

Bevoegdheid en verantwoordelijkheid zijn nauw verbonden begrippen. Daar waar bevoegdheden worden overgedragen aan beleidsonderdelen, groeit de verantwoordelijkheid van deze diensten. Dat veronderstelt een adequate vastlegging, een duidelijke systematiek van verslaglegging en een sterkere verantwoordingsplicht ten aanzien van de voortgebrachte resultaten. Een logische (volgende) stap is dat dan ook vooraf wordt vastgelegd welke resultaten in een begrotingsjaar moeten worden gerealiseerd.

Verantwoording dragen betekent ook aanspreekbaar zijn. Dit betekent dat er sancties, in positieve en negatieve zin, kunnen worden verbonden aan het al dan niet behalen van de prestaties. Zo mogelijk moeten in het management prikkels worden toegepast die doelmatig beheer stimuleren. Bijsturing door centrale organen zal binnen organisaties met gemeenschappelijke doelstellingen echter onvermijdelijk blijven. Wanneer daartoe aanleiding bestaat, blijven ingrepen in de beleidsuitvoering daarom mogelijk.

Sommige departementen leggen afspraken over de te realiseren resultaten tussen de dienstleiding en de beleidsonderdelen vast in zogenaamde convenanten of protocollen. Men spreekt ook wel van contractmanagement. De benaming van deze modaliteiten is van minder belang. Het gaat erom dat er duidelijkheid bestaat voor de beleids- en beheersverantwoordelijke manager en die duidelijkheid kan op verschillende manieren verstrekt worden. De manager moet weten wat er verwacht wordt en wat de bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn. Er is als het ware sprake van emancipatie van het beheer. Financieel beheer krijgt een aanzienlijk bredere strekking dan voorheen.

Het belang van de binnende departementale decentralisatie van bevoegdheden is dat via de extra vrijheden die in de uitvoering worden gegeven, de financiële doelmatigheid van het overheidsbeleid kan toenemen. Met goed beheer is geld te verdienen. De meer resultaatverantwoordelijke manager mag geacht worden de gedecentraliseerde bevoegdheden zodanig te benutten, dat dit de totale taakuitvoering ten goede komt. Meer nadruk moet worden gelegd op de minimalisering van uitgaven dan op de maximalisering van budgetten.

Onder meer door prikkels in te bouwen in het financiële en personele beheersregime kan worden bevorderd dat verantwoordelijke managers in mindere mate zullen streven naar vergroting van het apparaat en maximale uitputting van het budget. De manager moet meer worden beoordeeld, en zo mogelijk beloond, op de doelmatige uitvoering van de taken. Daartoe zou beter gebruik gemaakt moeten worden van het beschikbare instrumentarium op het vlak van de individuele bezoldiging.

Zoals gezegd, gedecentraliseerde bevoegdheden spitsen zich met name toe op de uitvoering van eenmaal vastgesteld beleid. De vaststelling van het beleid – dat wil zeggen het beoogde resultaat en de daarvoor in totaliteit beschikbaar te stellen middelen – blijft een zaak van de reguliere afweging binnen de gebruikelijke – centraal georganiseerde – begrotingskaders. Dat impliceert dat alle beleid onderworpen blijft aan de begrotingsnormering en de prioriteitenstelling ten tijde van de begrotingsvoorbereiding.

Evenzeer geldt dat het beleid en de uitvoering daarvan volledig zijn onderworpen aan het autorisatierecht van de Staten-Generaal en dat de ministeriële verantwoordelijkheid niet aan verandering onderhevig is. Sterker, deze verantwoordelijkheid kan door de geschetste ontwikkelingen een nieuwe, meer inhoudsvolle betekenis krijgen.

Ten slotte, bedacht zij dat met een meer resultaatgerichte manier van sturen niet wordt bedoeld dat de beoogde prestaties koste wat kost gehaald moeten worden. Als bepaalde produkten duurder blijken te zijn dan aanvankelijk is gedacht, zal de tering naar de nering gezet moeten worden. De meeste systemen voor de identificatie en kwantificering van prestaties staan nog in de kinderschoenen. Ten behoeve van interne besturing, het management, spelen kengetallen wel een steeds belangrijkere rol.

In de meeste gevallen zullen dergelijke indicatoren daarom slechts een aanvullende rol spelen. Juist bij de ontwikkeling van meer resultaatgericht management met grote decentrale vrijheden tijdens de uitvoering spelen zij bij de onderbouwing van de begrotingsvoorstellen en de verantwoording over de bedrijfsvoering echter een onmisbare rol in het beheersingsinstrumentarium. De waarde van kengetallen ligt niet in het alsnog binnen bereik willen brengen van vroegere idealen met betrekking tot de prestatiebegroting. De meerwaarde van een systeem van kenge-

tallen bij meer resultaatgericht management ligt met name in de verbetering van het begrotingsoverleg doordat expliciet wordt ingegaan op de prestaties die voortgebracht worden met de ingezette middelen. Het gaat om de informatievoorziening.

3.4. Het besturingsmodel

De verbetering van de administratieve organisatie en de geleidelijke decentralisatie van de financiële functie leiden gaandeweg tot een nieuw besturingsmodel bij het rijk. Geleidelijk aan worden nieuwe mechanismen van sturing en beheersing ofwel «planning and control» ontwikkeld. De kern is dat sturing van dienstonderdelen sterker gericht wordt op de resultaten, dat wil zeggen de produkten of diensten die zij voortbrengen. Daarbij past een zekere vrijheid bij de inzet van de middelen die gemoeid zijn met de apparaatsbudgetten.

Enkele kenmerken van dit besturingsmodel zijn:

– *Meer integraal management*

De manager van een dienstonderdeel is verantwoordelijk voor zowel de beleidsvorming als de uitvoering van het beleid. Hij is ook verantwoordelijk voor de inzet van middelen om het beleid uit te voeren. Beleid en beheer komen meer in één hand te liggen.

– *Centrale sturing op hoofdlijnen*

De ambtelijke top en de centrale directies zullen zich beperken tot het sturen op (strategische) hoofdlijnen, met name bij de beleidsvoorbereiding en het keuzeproces ten tijde van de begrotingsvoorbereiding. De sturing van de uitvoering zal zoveel mogelijk worden overgelaten aan de beleidsdirecties. De centrale directies zullen de hoofdzaken op financieel, personeel en organisatorisch gebied aangeven. Ze creëren randvoorwaarden om delegatie en mandatering van verantwoordelijkheden en bevoegdheden mogelijk te maken.

– *Afspraken over de produkten en de budgettaire randvoorwaarden*

Bij de begrotingsvoorbereiding maakt de centrale leiding duidelijke afspraken met de dienstonderdelen over de produktie en over de daarvoor beschikbare financiële middelen. Tevens worden positieve en negatieve sancties geformuleerd, die verbonden zijn aan het behalen of achterwege blijven van de prestaties.

– *Systematische verantwoording aan de dienstleiding*

De dienstonderdelen verschaffen via periodieke rapportages aan de dienstleiding inzicht in de uitvoering van het beleid. Deze rapportages bevatten dezelfde grootheden die bij de voorbereiding van de begroting zijn afgesproken. Bij de rekening moet een goede nacalculatie mogelijk zijn. Informatie over volumegrootheden en kengetallen alsmede over de inzet van de middelen is daarbij essentieel.

– *Periodieke doorlichting*

Omdat tijdens de reguliere periode van begrotingsvoorbereiding veelal de gelegenheid ontbreekt voor een fundamentele doorlichting van overheidstaken, is periodieke bezinning op de taken van dienstonderdelen noodzakelijk. Zonder deze doorlichting kan uitvoering van nieuwe overheidstaken in het gedrang komen. Ook is het gevaar aanwezig dat taken worden uitgevoerd waaraan eigenlijk geen behoefte meer is. Daarom is periodieke doorlichting waarbij overheidsorganisaties worden «opgeschud», noodzakelijk voor alle terreinen van overheidszorg. Een tweede reden voor periodieke doorlichting ligt in het gegeven dat de prestaties van overheidsorganisaties zich niet altijd

goed laten identificeren, laat staan kwantificeren. Om toch een toets op de kwaliteit van de taakvervulling te houden kunnen doorlichtingen een belangrijke functie vervullen.

Via sturing en beheersing zal op micro-niveau, dat wil zeggen door de beleidsdirecties, de begroting in de hand gehouden moeten worden. Dit is bovendien een voorwaarde voor de beheersing op macro-niveau, dat wil zeggen op rijksniveau. Omgekeerd blijft het gevaar bestaan dat macro-invloeden tot tussentijdse ingrepen in de vastgestelde meerjarige ramingen nopen. Dit kan op het niveau van de afzonderlijke diensten een doelmatige bedrijfsvoering frustreren. Het antwoord op die dreiging zal op micro-niveau gevonden moeten worden in een goed systeem van sturing en beheersing, waarbij flexibiliteit een centrale rol speelt. Het beste is ten slotte dat macro-verstoringen niet hoeven te leiden tot aanpassingen tijdens de rit. Dat is te realiseren door op macro-niveau ruimte te reserveren om verstoringen te kunnen opvangen. Gegeven de budgettaire krapte is deze opmerking, zo realiseert zich de werkgroep, gemakkelijker gemaakt dan uitgevoerd. Afwegen tussen micro- en macro-doelstellingen blijft mede om die reden de ware stuurmanskunst vergen.

3.5. Gedifferentieerde toepassing

In hoofdstuk 2 is aangegeven dat binnen de rijksdienst sprake is van een grote verscheidenheid van taken en organisaties. Doelmatig beheer op micro-niveau wordt bevorderd wanneer organisaties beschikken over een op maat gesneden beheersregime. Dat wil zeggen, in het licht van de spanning tussen micro- en macroniveau, een beheersregime dat de voorwaarden schept voor een doelmatige bedrijfsvoering, zonder dat er sprake is van het buiten bereik plaatsen van hoger gelegen doelstellingen ten behoeve van de beheersing van de begroting. Concreet betekent dit, dat de mate waarin er sprake kan zijn van de toepassing van een meer resultaatgericht besturingsmodel, mede afhankelijk is van de kenmerken van de betrokken organisatie. In hoofdstuk 2 is een globale typologie gegeven van overheidstaken/organisaties. Deze typologie van overheidsorganisaties laat zich overigens niet via een directe conversie vertalen in een even groot aantal op maat gesneden beheersregimes; er bestaat wat dit betreft geen vuistregel of blauwdruk die overal en altijd van toepassing is.

Een andere kanttekening is dat zeer goed moet worden overwogen wat de voor- en nadelen zijn van velerlei uiteenlopende beheersregimes. Naast de betekenis voor micro- en macro-doelstellingen, moet hierbij ook de bestuurlijke overzichtelijkheid van de rijksdienst – ook in comptabele zin – niet uit het oog worden verloren. Binnen dit afwegingskader dient bekeken te worden in hoeverre de doelmatigheid van een dienst gediend kan zijn met differentiatie van beheersregels.

Het creëren van speciale regels voor diensten zou neer kunnen komen op het creëren van verschillende verzelfstandigingsvormen. Het gaat hierbij om de keuze tussen interne verzelfstandiging, dat wil zeggen binnen de rijksoverheid met in beginsel volledige handhaving van de ministeriële verantwoordelijkheid, of externe verzelfstandiging, waarbij sprake is van beperking van de ministeriële verantwoordelijkheid.

Zoals gezegd bestaat er geen blauwdruk voor het maken van deze keuze; daarvoor zijn er te veel factoren die een rol spelen bij de uiteindelijke afweging die de organisatorische status bepaalt. Genoemd kunnen worden de ministeriële verantwoordelijkheid in relatie met het autorisatierecht van de Staten-Generaal, alsmede bijvoorbeeld de vraag in

hoeverre te verwachten valt dat bepaalde diensten via het marktmechanisme beter (doelmatiger, effectiever, dynamischer, klantgericht) zullen opereren dan binnen de overheidsomgeving. Ook een principiële bezinning op de vraag in hoeverre de overheid betrokken wil blijven bij activiteiten die ten principale beter in de marktsector kunnen gedijen, maar waarmee de overheid om beleidsinhoudelijke redenen toch een relatie wil onderhouden, is daarbij aan de orde. Ten slotte, zonder de pretentie van volledigheid te hebben, dient men zich telkens af te vragen hoe groot de afstand moet of mag zijn tussen beleidsbepaling en de uitvoering van beleid, met name daar waar het beleid in beweging is respectievelijk in een dynamische omgeving vigeert. Steeds weer gaat het er om dat de taken waar de overheid voor staat, zo doelmatig mogelijk uitgevoerd worden. Vanuit die optiek bezien kan ook differentiatie van beheersregels wenselijk zijn.

3.6. Verandering van taken voor centrale instanties en beleidsdirecties

Bij meer resultaatgericht management op decentraal niveau blijft een belangrijke rol weggelegd voor centrale organen. Wat centraal is, hangt vanzelfsprekend af van het niveau van de analyse. Ook voor beleidsdirecties zal een meer resultaatgerichte wijze van werken gevolgen hebben. Hieronder wordt op de veranderingen ingegaan. Daarbij wordt gesproken over de directie FEZ, de DAD, de directie Personeelszaken, de beleidsdirectie. In werkelijkheid bestaat de directie niet. Er is geen uniformiteit. Vertreksituaties lopen uiteen en het is goed dat bij de onderstaande typering van de veranderingen voor ogen te houden.

Binnendepartementaal

Binnen departementen zullen de centrale directie FEZ en de directie Personeelszaken een, waar dit niet al is gebeurd, aantal bevoegdheden ten aanzien van de uitvoering afstaan aan de beleidsdirecties. FEZ zal zich meer ontwikkelen tot de concerncontroller. Bij de voorbereiding van de begroting blijven FEZ en voor de personele aangelegenheden Personeelszaken een belangrijke rol spelen. Prioriteitenstelling vergt nu eenmaal een geïntegreerde beleidsvisie en afweging. Ook zal men inzicht moeten houden in de uitvoering van het beleid. Zonodig zal FEZ immers behoren te signaleren waar overschrijdingen tijdens de uitvoering gecompenseerd kunnen worden door onderschrijdingen elders op de begroting. Daarnaast zullen FEZ en voor personele aangelegenheden Personeelszaken een rol dienen te spelen bij de periodieke doorlichting van een begroting. Ook blijven FEZ en Personeelszaken tot taak houden om administratieve voorschriften op hun terrein binnen een departement te geven en om financieel-administratieve systemen respectievelijk personele-informatiesystemen te ontwikkelen en te onderhouden.

Met de operatie comptabel bestel is de positie van de departementale accountantsdiensten belangrijker geworden. Dit komt vooral door het politieke belang dat gehecht wordt aan de accountantsverklaring die de DAD afgeeft over het financiële beheer en de verantwoording. De DAD wijst binnen een departement door middel van het uitbrengen van rapporten op eventuele tekortkomingen en adviseert over het opheffen daarvan. In de top van een departement wordt via het departementale controleberaad sturing gegeven aan de controlewerkzaamheden. Naarmate de administratieve organisatie beter functioneert, kan de thans soms zelfs wat eenzijdige nadruk die wordt gelegd op het afgeven van een (goedkeurende) verklaring, wellicht wat worden verlegd. Daar komt bij dat de toenemende kwaliteit van de administratieve organisatie op de departementen zal leiden tot een lagere werkbelasting van de DAD's, althans op het vlak van de controlewerkzaamheden als zodanig.

Van belang blijft in de toekomst, ook nu meer en meer departementen over een goedkeurende verklaring beschikken, dat er binnen een departement een dienst is, in casu de DAD, die een beoordelende functie vervult ten aanzien van administratieve processen en over haar werkzaamheden rapporteert aan het departementale management. Daarmee wordt gewaarborgd dat de administratieve organisatie op orde blijft. Bij de ook in de komende jaren te verwachten organisatorische veranderingen en vernieuwingen van financieel-administratieve systemen, blijft de DAD een belangrijke adviseur. Het departementale management kan ervan op aan dat, wanneer met de adviezen van de DAD rekening wordt gehouden, er voldoende zekerheid is dat de nieuwe beheersorganisatie, qua opzet en werking, op een acceptabele manier vorm krijgt. Het departementale controleberaad van een departement is de plaats waar op hoog ambtelijk niveau hierover kan worden gesproken. Ook bij periodieke doorlichtingen zal de DAD vanuit de accountantsdeskundigheid in samenwerking met anderen binnen het departement een nuttige rol kunnen vervullen.

Beleidsdirecties zullen een meer integraal management voeren, dat wil zeggen dat beleid en beheer meer in één hand komt te liggen. Beleidsdirecties moeten op basis van vooraf met de politieke en ambtelijke top overeengekomen afspraken hun resultaten realiseren binnen de gestelde budgettaire randvoorwaarden. Sterker dan voorheen zal een beleidsdirectie verantwoordelijk zijn voor de middeleninzet en bepaalde bevoegdheden bezitten maar zij zal daar ook op worden aangesproken. Door tussentijdse verantwoording en het opmaken van de rekening achteraf zal rekenschap moeten worden afgelegd over de bedrijfsvoering. Goed functionerende directies worden «beloond».

Een nieuw, meer resultaatgericht besturingsmodel betekent ook dat de Secretaris-Generaal meer in beeld komt met betrekking tot de organisatie van het departement en de kwaliteit van het financiële management. In veel gevallen zal hij een scharnierfunctie vervullen voor de delegatie van bevoegdheden van de minister of de centrale diensten naar de beleidsdirecties. Ten slotte speelt hij een rol bij het controlebeleid via het departementale controleberaad.

Interdepartementale centrale instanties

De minister van Financiën en zijn apparaat zijn belast met het coördineren en sturen van het totale begrotingsproces. Dit houdt onder andere in het beoordelen van de verschillende begrotingen, het toezicht op de uitvoering van de begrotingen, het toezicht op de inrichting van de administraties en op de inrichting van de controle. Het werken volgens het beschreven model van een meer resultaatgericht management op decentraal niveau, heeft ook consequenties voor de werkwijze van het ministerie van Financiën.

Naarmate dienstonderdelen er inderdaad in slagen het vooraf afgesproken beleid uit te voeren en binnen de begroting te blijven, kan de aandacht van de minister van Financiën en zijn apparaat zich minder richten op de uitvoering en meer op de voorbereiding van het beleid voor de komende jaren, culminerend in de begroting voor het eerstvolgende jaar. Een goede allocatie vergt dat naast de vakminister ook de minister van Financiën beslagen ten ijs komt. De Inspectie der Rijksfinanciën van het ministerie van Financiën zal daartoe in het kader van de begrotingsvoorbereiding meer aandacht besteden aan een kritische doorlichting van de begrotingen. Daarbij is speciale aandacht nodig voor onderwerpen en aspecten die op verschillende begrotingen betrekking hebben.

Ook bij het toezicht op de administraties die inzicht geven in het financiële beheer, leidt een veranderende werkwijze op de departementen, met een volwaardige plaats van de DAD, tot een andere werkwijze van het ministerie van Financiën, die met name voor de Centrale Accountantsdienst tot een, wat het directe toezicht betreft, geringere werkbelasting kan leiden. Een terugtrekkende rol bij het directe toezicht op het financiële beheer – doordat meer gesteund kan worden op de DAD – maakt plaats voor een rol waarbij enerzijds meer inhoud gegeven wordt aan het algemene controlebeleid en anderzijds het toezicht meer wordt gericht op de wijze waarop de DAD's hun werkzaamheden verrichten. Op deze zaken wordt de minister van Financiën ook aangesproken door de Staten-Generaal. Hij zal enerzijds het controlebeleid inhoudelijk met de vakministers en met de Algemene Rekenkamer moeten afstemmen en anderzijds zal hij ervoor moeten zorgen dat er ook rijksbreed prioriteiten in het controlebeleid gesteld worden. Een bijzondere verantwoordelijkheid houdt de minister van Financiën voor zogenaamde horizontale onderwerpen op het gebied van beheer en administratie bij de departementen. Juist vanwege de centrale en coördinerende rol is hij aangewezen deze onderwerpen aan te vatten, omdat deze de reikwijdte van individuele departementen overstijgt.

De minister van Binnenlandse Zaken vervult een coördinerende rol ten aanzien van het personeelsmanagement bij de rijksoverheid en het arbeidsvoorwaardenbeleid alsmede ten aanzien van de (bestuurlijke) organisatie van de overheid in het algemeen en de rijksdienst in het bijzonder. Op dit terrein zijn in de afgelopen jaren reeds belangrijke aanzetten gegeven voor meer decentrale verantwoordelijkheid, bij voorbeeld in de functiewaardering tot en met schaal 15. Veranderde beheersregels op het gebied van het personeelsmanagement zullen in verdergaande mate decentraal management mogelijk maken. Hierdoor kan de bijdrage van de minister van Binnenlandse Zaken zich concentreren op het vooraf beoordelen van de inzet van personele middelen in de begrotingen naar volume en naar de financiële component, het vaststellen van integrale topformaties, het volgen van de uitvoering van de begroting en het periodiek achteraf toetsen op doelmatigheid. Het in deze mate verder gedecentraliseerde personeelsmanagement vereist adequate informatievoorziening ten behoeve van de minister van Binnenlandse Zaken.

In het nieuwe decentrale overlegstelsel treedt de minister van Binnenlandse Zaken op als voorzitter van de 'werkgeversvereniging overheid'. In die hoedanigheid fungeert de minister als:

- centraal aanspreekpunt voor de arbeidsvoorwaarden voor de overheid;
- coördinator van kabinetsbeslissingen over de omvang van de sectorale mandaten inzake de arbeidsvoorwaarden ('de ruimte');
- eerst verantwoordelijke voor de onderlinge afstemming van de sectorale arbeidsvoorwaarden.

Daarnaast heeft de minister van Binnenlandse Zaken de zorg voor de algemene arbeidsverhoudingen bij de overheid en de centrale regelgeving terzake. De minister is als sectorwerkgever verantwoordelijk voor het arbeidsvoorwaardenbeleid voor het burgerlijk rijkspersoneel en het politiepersoneel.

Externe controle en sturing

Wanneer de rijksdienst meer op de aldus beschreven wijze opereert, vergemakkelijkt dit de werkwijze van de Algemene Rekenkamer. Een betere administratieve organisatie en departementale accountantscontrole zorgen ervoor dat de Algemene Rekenkamer zich bij het rechtmatigheidsonderzoek meer kan beperken tot reviews. De Rekenkamer kan immers steunen op de controlebevindingen van de departementale

accountantsdiensten. De periodieke doorlichtingen die departementen verrichten, zullen te zijner tijd mede van invloed zijn op de aard van de doelmatigheidsonderzoeken van de Rekenkamer.

Ook voor de Staten-Generaal kan meer resultaatgericht management op de departementen positieve gevolgen hebben. Meer dan tot op heden zullen de Staten-Generaal door een sterkere nadruk op de resultaten van het beleid inzicht krijgen in de produkten en diensten die met de aangevande collectieve middelen worden voortgebracht. Naar aanleiding van begrotingen en verantwoordingsstukken, alsmede de bevindingen van doorlichtingen van departementale organisaties en van beleidsterreinen, zijn de Staten-Generaal in staat speciale aandacht te schenken aan beleidsterreinen. Bovendien moet meer resultaatgericht management de ministeriële verantwoordelijkheid een meer betekenisvolle inhoud verschaffen. Ministers moeten aanspreekbaar zijn voor de wijze waarop verantwoordelijkheden binnendepartementaal zijn toegedeeld, naast de aanspreekbaarheid op de mate waarin de beoogde resultaten als gevolg van de verantwoordelijkheidstoedeling al dan niet zijn gerealiseerd. De begrotingen en de verantwoordingsstukken moeten daartoe adequaat inzicht bieden in de beoogde respectievelijk gerealiseerde resultaten.

3.7. Internationale ontwikkelingen

Ook internationaal is het beheer in beweging. In de eerste helft van de jaren tachtig ging met name de aandacht uit naar het effectueren van als gevolg van de economische ontwikkelingen noodzakelijke ombuigingen in de uitgaven. Geleidelijk aan werd onderkend dat daarnaast uitgavenbeheersing eerst en vooral mogelijk is door het beheersen van bedrijfsprocessen op micro-niveau. Hierdoor groeide de aandacht voor de ontwikkeling van instrumenten voor de beheersing van de uitgaven. Zowel de plaats van (uitvoerende) diensten binnen de overheidsorganisatie als, daarmee samenhangend, de verdeling van taken en verantwoordelijkheden met betrekking tot de financiële functie werden kritisch heroverwogen.

Evenals hiervoor is beschreven voor de Nederlandse situatie is ook in het buitenland sprake van het zoeken naar oplossingen die recht doen aan de doelstellingen voor het doelmatige beheer en voor de beheersing van de totale uitgaven. Hoewel per land andersoortige uitkomsten bestaan, vertonen de ingeslagen wegen opmerkelijke overeenkomsten. Een van de centrale vragen in de internationale discussie is ook in hoeverre overdracht van verantwoordelijkheden moet worden «gecompenseerd» onder meer door harde eisen te stellen aan het verstrekken van meer verantwoordingsinformatie over de gerealiseerde prestaties en de aanwending van middelen.

Een algemene lijn die in verschillende landen kan worden onderkend is dat de resultaten meer centraal komen te staan in het begrotingsproces, en dat budgethouders tijdens de uitvoering een grotere vrijheid hebben in de besteding van de apparaatsbudgetten. Uit vrees dat «departments will take the money and run», worden verschillende aanvullende beheersingsinstrumenten ontwikkeld. Zo is er in het buitenland sprake van een (tussentijdse) verantwoordingsplicht, periodieke doorlichting en van efficiencytaakstellingen. Daartegenover staan diverse prikkels voor het behoud van (bespaarde) middelen, alsook vaak een soepeler eindejaarsregime. Vanzelfsprekend verandert daarmee in andere landen de rol van het ministerie van Financiën en die van de (financiële) afdelingen op de departementen.

Opmerkelijk is dat het aspiratieniveau van deze voorstellen in het algemeen realistischer lijkt dan in voorgaande decennia. Een meer resultaatgerichte benadering beoogt veelal niet per se een integrale indeling van de begroting in termen van produkten en activiteiten. Teleurstellende ervaringen op dit gebied in het verleden hebben geleid tot meer haalbare doelstellingen. Desalniettemin wordt op een groot aantal gebieden gewerkt aan een meer prestatiegerichte benadering. Kort worden de ontwikkelingen – op voor dit onderzoek relevante terreinen – in enkele landen weergegeven.

In het Verenigd Koninkrijk is in 1982 het «Financial Management Initiative» van start gegaan. Een centraal doel is een meer prestatiegericht management in te voeren. Meer verantwoording leggen bij budgethouders is daarvan een onderdeel. Zo wordt vanaf 1988 niet langer centraal bepaald wat de personele omvang per departement moet zijn maar wordt meer op totale apparaatsbudgetten gestuurd. Met het «Next Steps Initiative» werd het mogelijk onderdelen van departementen meer zelfstandig te laten functioneren als «agency». Agencies werken met geïntegreerde apparaatsbudgetten, een soepeler eindejaarsregime, en meer vrijheid met betrekking tot de arbeidsvoorwaarden. Daartegenover staan een efficiëntyaakstelling en een verantwoordingsplicht door middel van prestatie-kengetallen. Voor iedere agency wordt een eigen beheersregime vastgesteld. Thans zijn er enkele tientallen agencies. Hierbij moet overigens worden aangetekend dat het daarbij vaak gaat om onderdelen van de Britse overheidsorganisatie, waarvan een Nederlands equivalent niet (meer) bestaat, althans niet (meer) binnen de Nederlandse overheidsorganisatie. Nog een stap verder dan agencies gaat het zogenaamde «Trading Fund», wat neerkomt op een soort staatsbedrijf. Ten slotte kent het Verenigd Koninkrijk al meer dan een decennium «scrutinies». Dit is een vorm van organisatie-doorlichting waarbij gekeken wordt naar ondoelmatig optreden. Het doel is periodiek organisaties «op te schudden» en snel tot bruikbare resultaten te komen.

Zweden heeft vanouds reeds meer zelfstandig werkende uitvoerende diensten als onderdeel van de centrale overheid. Door de druk op de budgetten zijn in ruil voor meerjarige efficiëntyaakstellingen ruime mogelijkheden voor de doelmatige besteding van de middelen mogelijk gemaakt. Nieuw zijn onder meer meerjarige budgetten voor agencies (drie jaar) waartegenover staat dat na drie jaar 5% reductie van het apparaat moet zijn gerealiseerd. Wel vindt jaarlijks een nieuwe afweging plaats op grond van de gerealiseerde en beoogde resultaten. Tevens wordt meer resultaatgerichte informatie verlangd van de diensten. Grotere bestedingsvrijheid en een sterkere verantwoordingsplicht gaan gelijk op.

In Australië is sprake van een «Financial Management Improvement Program». Delegatie van bevoegdheden als onderdeel van een streven naar meer resultaatgericht werken gaat gepaard met een «efficiency dividend», een taakstellende korting van enkele procenten welke in drie jaar moet worden gerealiseerd. Daartegenover staan geïntegreerde apparaatsbudgetten met een eindejaarsmarge hierover van enkele procenten (in beide richtingen) en globalisering van comptabele regels. Ook mogen hogere besparingen door diensten behouden worden.

Soortgelijke ontwikkelingen als hier zijn beschreven, vinden ook plaats in andere landen waaronder Denemarken en Canada. Apart kan Nieuw-Zeeland worden genoemd dat als enige OESO-land het stelsel van baten en lasten recentelijk heeft ingevoerd. Er zijn nog geen ervaringen bekend van het werken hiermee in de praktijk. Mede door dit stelsel beoogt Nieuw-Zeeland kostendoorberekening als onderdeel van een meer bedrijfsmatige wijze van opereren te bevorderen.

De geschetste ontwikkelingen in diverse landen lijken zoals gezegd veel op elkaar. Aan de basis ervan ligt de idee dat verantwoordelijkheden voor resultaten vaak lager in de organisatie kunnen worden gedragen. Een meer resultaatgerichte wijze van sturen, dus op prestaties, moet dit mogelijk maken. Dat is op zichzelf opmerkelijk omdat eerder veeleer sprake was van versterking van de centrale sturing in plaats van delegatie van bevoegdheden. Door ontwikkeling van aanvullende beheersinstrumenten wordt echter een centrale beheersing (op hoofdlijnen) gewaarborgd naast meer decentrale bevoegdheden, wat de doelmatige besteding van uitgaven kan bevorderen.

De genoemde ontwikkelingen kunnen (positief) kritisch worden gewaardeerd. Kritisch, omdat veel aangekondigde of recent ingevoerde innovaties zich nog in de praktijk zullen moeten bewijzen. Zo is de relatie tussen begrotingsbedragen en de daarmee te leveren produkten en activiteiten, een onderwerp dat vaak nog in de kinderschoenen staat. Technische belemmeringen en politiek-bestuurlijke verhoudingen beïnvloeden de mogelijkheden van een integrale prestatie-gerichte benadering. Ook de spanning tussen sturen op hoofdlijnen versus detailbemoeyenis, flexibiliteit tijdens de uitvoering versus het autorisatierecht van het parlement en machtsverhoudingen tussen centrale en uitvoerende diensten nopen tot een zorgvuldige afweging welke soms slechts bescheiden stapjes mogelijk maakt, zo lijken de buitenlandse ervaringen te leren. Positief aan de ontwikkelingen is dat de aandacht voor het beheer meer recht doet aan het belang hiervan voor het overheidsbeleid. Onderkend wordt dat met goed beheer een betere «value for money» kan worden gerealiseerd en uitgavenbeheersing inhoud wordt gegeven.

Ook in Nederland zijn elementen van wat zojuist is geschetst waar te nemen, zij het dat dit proces zich met name binnen departementen afspeelt. De bovendepartementale regelgeving is daarvoor tot dusver niet wezenlijk aangepast. Daarom wordt in het volgende hoofdstuk gezien of voor het in dit hoofdstuk beschreven besturingsmodel aanpassing van de bovendepartementale regelgeving wenselijk is, ook in het licht van de normering, allocatie en beheersing van de begroting.

4. HERIJKing VAN BEHEERSREGELS

4.1. Inleiding

De vraag is nu of, gelet op de naar voren gebrachte knelpunten op micro-niveau, aanpassing van de beheersregels op macro-niveau mogelijk en wenselijk is in het licht van de visie op het financiële management en afgezet tegen de overige macro-doelstellingen. Gezocht dient te worden naar oplossingen die tegemoet komen aan gerechtvaardigde verlangens van de beleidsdirecties, zonder dat de macro-doelstellingen en uitgangspunten onevenredig worden aangetast.

De naar voren gebrachte knelpunten betreffen de inzet van middelen om de afgesproken beleidsdoelstellingen te bereiken, de sterke fixatie op jaarbudgetten, onvoldoende prikkels om efficiënt te werken en het kasstelsel dat ontoereikend zou zijn. Deze opsomming wekt wellicht de indruk dat het comptabele bestel bij het rijk niet goed functioneert op deze punten. Opgemerkt zij dat het hier gaat om een weergave van de ervaringen bij en bezien vanuit de optiek van een aantal afzonderlijke diensteenheden, dat in hoofdstuk 2 is beschreven. Daarbij past de kanttekening dat niet iedereen dezelfde ervaringen heeft. Wat bij de ene dienst als een knelpunt wordt gezien, levert bij de andere dienst geen probleem op. In sommige ervaringen klinkt door dat het niet zo zeer de regels zijn die knellen als wel de bewerkelijkheid van het overlegcircuit. Hierop wordt in het volgende hoofdstuk ingegaan.

4.2. Apparaatsuitgaven

Schuiven tussen personeel en materieel en een flexibeler personeelsvolumebeleid

Op het vlak van de apparaatsuitgaven is er binnen de rijkdienst sprake van een onderscheid tussen enerzijds personele en anderzijds materiële uitgaven. Dit onderscheid komt tot uitdrukking in het bestaan van aparte begrotingsartikelen voor personele en voor materiële uitgaven. In beleidsmatige zin laten personeel en materieel zich van elkaar onderscheiden doordat er op het personele vlak sprake is van een zeer specifieke, op de inzet van middelen gerichte sturing en beheersing van het personeelsvolume. In het kort houdt dit in dat er jaarlijks per departement een plafond voor het aantal beschikbare personeelsplaatsen vastgelegd wordt (volume-plafond).

In verband met het volumebeleid is er sprake van een beleidsmatig schot tussen het materieel-artikel en het personeel-artikel. Hierdoor wordt decentrale managers de beleidsruimte ontnomen om de apparaatsinzet optimaal af te stemmen op de fluctuaties in de productie. Zo kan het volume-plafond er toe leiden dat ten laste van het materieelbudget duur personeel wordt ingehuurd, in plaats van het – tijdelijk – in dienst nemen van goedkoper personeel ten laste van het personeelsbudget. Daarnaast is sprake van een dubbele toetsing van de personeelsuitgaven, namelijk zowel via het budget als via het volume, hetgeen consequenties heeft voor het overlegcircuit (dubbel overleg).

De achterliggende doelstelling van beheersing van het personeelsvolume is uitgavenbeheersing. Het volumeplafond kan echter – zoals hierboven beschreven – de paradoxale situatie opleveren dat ondanks beheersing van het personeelsvolume, toch sprake kan zijn van een stijging van de uitgaven voor personele middelen. Vanuit het oogpunt van doelmatigheid is het daarom aantrekkelijker om de mogelijkheid te gaan benutten om van het materieel-artikel naar het personeel-artikel te schuiven. Dit betekent sturing op een totaal-budget voor apparaatsuitgaven, dat jaarlijks in het kader van de begrotingsvoorbereiding wordt vastgesteld.

Dit budget dient te zijn afgestemd op de taken van de desbetreffende overheidsdienst en heeft een taakstellend karakter. Ter onderbouwing van het budget dient jaarlijks in het kader van de begrotingsvoorbereiding een raming te worden gemaakt van de behoefte aan personele middelen en materiële middelen, zoals die voortvloeit uit de taken.

Afgezien van eventuele specifieke politieke doelstellingen gelden de gegevens over benodigde kwantiteit en kwaliteit, die worden gebruikt ter onderbouwing van de personeelscomponent van het taakstellende budget, in de uitvoeringsfase slechts als richtsnoer.

Een gewenste personeelsreductie kan zijn beslag krijgen via budgettaire taakstellingen. Het budget is immers feitelijk een afgeleide van het geraamde personeelsvolume en de daaraan verbonden personeelsuitgaven. Een korting op het totaalbudget voor personele uitgaven zal derhalve aanleiding zijn om tot volumereductie te komen. Illustratief wat dit betreft is de handelwijze bij de Tussenbalans; de personele taakstellingen zijn hier in budgettaire termen geformuleerd, en niet in volumina. Daarbij zijn uiteraard wel de consequenties voor het volume mede bepalend geweest. Van belang voor het al dan niet handhaven van het volumeplafond als sturingsinstrument is het antwoord op de vraag waar het politieke primaat het best betrekking op kan hebben: op sturing op de personeelsomvang dan wel op sturing op de omvang van het totale apparaatsbudget.

Vanzelfsprekend is het wenselijk de personele volume-ontwikkelingen nauwlettend te blijven volgen. Het is door bovenstaande opmerkingen niet de bedoeling van de werkgroep het personeelsvolume in bescherming te nemen. Ook kan het niet zo zijn dat dienstonderdelen tijdens de begrotingsuitvoering het budget voor de programma-uitgaven aanspreken om zo personeelsuitbreidingen respectievelijk het voorkomen van personeelsinkrimpingen mogelijk te maken. Er moet dan ook een duidelijk onderscheid gemaakt worden tussen programma-uitgaven en apparaatsuitgaven. Daar waar apparaats- en programma-uitgaven in zekere zin samenvallen, zoals bij de rijkspolitie en Defensie, zal het noodzakelijk zijn af te spreken hoever de eventuele uitwisseling tussen personeel en materieel reikt. Dan zullen pragmatische keuzen gemaakt moeten worden. Bedacht zij voorts dat noch sturing op personeelsvolume noch sturing op budgetten mogelijk is wanneer er geen adequaat personeels-informatiesysteem binnen een departement is. Deze personele-informatiesystemen dienen alle kwantitatieve informatie te bevatten over het personeel, zodat de gevolgen van budgettaire taakstellingen op de samenstelling en omvang van het personeel zichtbaar blijven. Daarnaast is het gewenst (onderdelen van de) departementale organisaties, zoals ook in het besturingsmodel is beschreven, van tijd tot tijd grondig door te lichten op doelmatigheid. In hoofdstuk 5 zal daar nader op worden ingegaan.

Het verdient aanbeveling dat het management in de rijksdienst meer integraal verantwoordelijk wordt voor de bedrijfsvoering. In verband hiermee dient de sturing en beheersing gericht te zijn op het integrale apparaatsbudget; dit laat de mogelijkheden tot het voeren van een beleid dat is gericht op reductie van het personeelsvolume, onverlet. Om te voorkomen dat de programma-uitgaven worden aangesproken ten gunste van het apparaatsbudget, en daarmee mogelijk voor personeelsuitbreidingen respectievelijk het voorkomen van personeelsinkrimpingen worden gebruikt, is een duidelijk onderscheid tussen apparaats- en programma-uitgaven noodzakelijk.

Als in beleidsmatig opzicht de scheiding tussen personeel en materieel wordt heroverwogen, rijst de vraag of het ook wenselijk is de scheiding in begrotingstechnische zin op te heffen. De artikelen voor personeel en materieel worden dan geïntegreerd in één artikel apparaatsuitgaven, met twee artikelonderdelen (personeel respectievelijk materieel). Verschuivingen tussen personele en materiële uitgaven behoeven dan geen autorisatie meer, hetgeen de flexibiliteit en sturingsmogelijkheden voor de manager vergroot.

De gedachte achter de huidige constructie van aparte artikelen voor personeel is, dat de Staten-Generaal ook via de begrotingswetten een uitspraak doen over de personeelsomvang van het rijk. Ervan uitgaande dat de Staten-Generaal zich meer willen richten op een resultaatgerichte vorm van budgetteren, waarbij geen gedetailleerde sturing op de inzet van produktiefactoren past, zou het oordeel over de personeelsomvang via de begrotingswet plaats kunnen maken voor een beoordeling van de apparaatsuitgaven in totaliteit. Het ligt daarbij in de rede dat dan uitspraken worden gedaan over de apparaatsuitgaven per hoofdbeleidsterrein. Het is dus niet de bedoeling dat er één apparaatsartikel per begrotingshoofdstuk komt. Eén en ander zou betekenen dat de thans bestaande mogelijkheid om per begrotingshoofdstuk één artikel personeel en één artikel materieel op te nemen, komt te vervallen.

Vanuit de optiek van een doelmatig beheer valt er veel voor te zeggen als de begrotingstechnische scheiding tussen personele en materiële uitgaven zou vervallen. Het verdient aanbeveling dat het kabinet hierover in overleg treedt met de Staten-Generaal. Indien daartoe wordt besloten, is wijziging van de Comptabiliteitswet noodzakelijk.

Kwalitatief formatiebeheer en functiewaardering

Ook op het terrein van het kwalitatief formatiebeheer en de functiewaardering is er bij het management sprake van behoefte aan meer flexibiliteit van de beheersregels en aan differentiatie. In dit verband dient opgemerkt te worden dat de decentralisatie van het formatiebeheer voor functies onder het niveau van schaal 16 in de afgelopen jaren reeds tot een aanzienlijke vergroting van de flexibiliteit in het formatiebeheer heeft geleid.

Voor de topformaties (functies met niveau-indelingen van schaal 16 en hoger) is sprake van een vanuit het ministerie van Binnenlandse Zaken gecoördineerde waardering van functies. Ook in dit functiegebied wordt de behoefte gevoeld aan meer flexibiliteit bij de toekenning van rangen. De gedachte gaat hierbij uit naar een periodieke – bij voorbeeld iedere twee jaar – en integrale vaststelling van de topformatie per departement door de Formatiecommissie. Het departement beschikt dan na de vaststelling van de integrale topformatie als het ware over een «formatiepakket» (een pakket van een bepaald aantal formatieplaatsen per schaal). In de fase van uitvoering zou dan aan het departement de vrijheid verschaft kunnen worden verschuivingen aan te brengen door binnen het «formatiepakket» beschikbare schalen aan functies toe te wijzen. Dit dient dan wel te geschieden met inachtneming van de functiewaarderingsverhoudingen zoals die binnen de rijksdienst gelden.

Binnen de rijksdienst wordt momenteel één functiewaarderingssysteem gehanteerd, namelijk het Rijksfunctiewaarderingssysteem. Bij voldoende instrumentele ondersteuning en onderhoud van het Rijksfunctiewaarderingssysteem zal er bij de departementen doorgaans weinig behoefte bestaan om te opteren voor een ander functiewaarderingssysteem.

Desalniettemin zou het departementale management de vrijheid verschaft kunnen worden om een ander functiewaarderingssysteem te kiezen, althans voorzover het gaat om de waardering van functies onder de topformatie. Ook dit kan de flexibiliteit met de betrekking tot de functiewaarderingstoepassing vergroten. Voorwaarde voor het hanteren van een ander systeem dan het Rijksfunctiewaarderingssysteem is wel dat de uitkomsten – al dan niet na conversie – worden gepresenteerd in salarisschalen van het Bezoldigingsbesluit Burgerlijke Rijksambtenaren (BBRA) en dat ze grosso modo overeenstemmen met de uitkomsten van het Rijksfunctiewaarderingssysteem. Voordat een ander systeem kan worden ingevoerd dient bovendien goedkeuring plaats te vinden door het ministerie van Binnenlandse Zaken.

Flexibilisering in de functiewaardering zou binnen de rijksdienst ook gestalte kunnen krijgen door meer op specifieke situaties toegesneden vormen van functiewaardering mogelijk te maken. Een en ander zou kunnen geschieden via artikel 13 van het Algemeen Rijksambtenarenreglement (ARAR) op basis waarvan nu reeds specifieke loopbaanregelingen mogelijk zijn. Voorwaarde is ook hier dat de uitkomsten worden gepresenteerd in BBRA-salarisschalen en dat de minister van Binnenlandse Zaken toetsing aan de algemene uitgangspunten van het ARAR en het BBRA doet plaatsvinden. Specifieke functiewaarderingsregelingen zouden op het niveau van de Bijzondere Commissie met de vertegenwoordigers van het personeel overeengekomen kunnen worden.

Het verdient aanbeveling om te komen tot periodieke, integrale vaststelling van topformaties waarmee tijdens de uitvoeringsfase flexibel omgegaan kan worden. Daarnaast verdient het aanbeveling uitwerking te geven aan de mogelijkheid van toepassing van verschillende functiewaarderingssystemen binnen de rijksdienst en de introductie van op specifieke situaties toegesneden vormen van functiewaardering, mits gepresenteerd in BBRA schalen en mits deze grosso modo overeenstemmen met de uitkomsten van het Rijksfunctiewaarderingssysteem.

Arbeidsvoorwaarden en beloningen

Op dit moment is de invoering van een nieuw overlegstelsel arbeidsvoorwaarden overheidsperoneel in discussie. Hierbij wordt het mogelijk om binnen de acht² verschillende sectoren een eigen arbeidsvoorwaardenbeleid te voeren op basis van een centraal door de ministerraad ter beschikking gesteld budget (mandaat). Elke sector afzonderlijk krijgt hierbij de vrijheid om zelf invulling te geven aan de ter beschikking gestelde ruimte in de vorm van een op de sector afgestemd arbeidsvoorwaardenpakket. Dit betekent dat tussen de sectoren onderling verschillen kunnen ontstaan in schalenstelsel (aantal schalen en maximum schaalbedragen), functiewaardering en in beloningsbeleid. Daarbij is het de bedoeling dat de salarisstructuur van (ambtelijke, politieke en semi-politieke) topfuncties als ijkpunt fungeert voor de overige bezoldigingsindelingen.

Binnen de afzonderlijke sectoren zal een uniform schalensysteem en een op hoofdpunten gelijke rechtspositie noodzakelijk blijven (voor de sector rijk op het terrein van de bezoldiging: het BBRA 1984). Het BBRA voorziet sinds enkele jaren ten aanzien van de individuele bezoldiging in de mogelijkheden van de nodige differentiatie en flexibiliteit. Er is voorzien in een *instrumentarium* op het vlak van de arbeidsmarktkenpunten; de mogelijkheden voor de manager om beslissingen te nemen over de beloning, gerelateerd aan het individuele functioneren van de ambtenaar, zijn verruimd.

² Deze acht sectoren zijn: burgerlijk rijksperoneel, krijgsmacht, onderwijs, politie, rechterlijke macht, gemeenten, provincies en waterschappen.

De werkgroep concludeert dat de mogelijkheden van differentiatie tussen de sectoren van de overheid bij het nieuwe overlegstelsel, in samenhang met de al bestaande differentiatiemogelijkheden voor het beloningsbeleid, sinds kort voldoende aanknopingspunten voor het management bieden om een flexibel beleid te voeren op het gebied van de arbeidsvoorwaarden en het beloningsbeleid.

Het verdient aanbeveling de ervaringen af te wachten van de sinds kort bestaande mogelijkheid van differentiatie van arbeidsvoorwaarden tussen verschillende sectoren van de rijksoverheid en van de sinds enkele jaren bestaande mogelijkheden tot beloningsdifferentiatie. Daarna kan worden gezien of verdere veranderingen wenselijk zijn. Aan de mogelijkheden van beloningsdifferentiatie kan meer bekendheid gegeven worden.

Huisvesting

Een specifiek aspect van de materiële uitgaven vormen de huisvestingskosten. Ingevolge artikel 2 van het besluit Rijksgebouwendienst is de Rijksgebouwendienst belast met de taak een doelmatige huisvesting van de rijksdiensten te realiseren. Ten behoeve van deze taak is de RGD bevoegd tot het verstrekken van opdrachten tot bouwen, verbouwen en onderhouden van gebouwen, en het kopen, huren en eventueel leasen van gebouwen. De huisvestingskosten van het rijk en de rol van de RGD daarbij vormen een onderwerp van het bij de Miljoenennota 1991 ingezette spoor van de grote efficiency. In dit kader is door de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer aan een extern bureau een opdracht verstrekt om te onderzoeken wat het beste besturingsconcept is voor het huisvestingsmanagement in de rijksdienst en of daarvan afgeleid een verbetering van de taakverdeling tussen de RGD en de afzonderlijke ministeries kan worden bewerkstelligd. De uitkomsten van het onderzoek zullen worden betrokken bij de grote efficiency-operatie.

In het vervolgtraject van het onderzoek naar het besturingsconcept voor het huisvestingsmanagement kunnen de eventuele consequenties voor de (differentiatie van) beheersregels worden gezien.

4.3. De grenzen van het jaarbudget

Inherent aan het werken met (jaar)budgetten is het werken met (jaar)grenzen. Een consequentie van de jaargrenzen is, dat alle begrotingsmutaties in principe op een bepaald begrotingsjaar betrekking hebben respectievelijk binnen een bepaald begrotingsjaar moeten worden gecompenseerd. Compenseren over de jaargrenzen heen is volgens de budgetdisciplineregels³ niet toereikend. Het feit dat uitgaven en ontvangsten niet vrijelijk van de ene op de andere jaarbegroting meegenomen kunnen worden, kan ondoelmatige aanwending van overheidsuitgaven tot gevolg hebben. De «decemberkoorts» is een specifiek fenomeen bij de overheid. Diensten geven in bepaalde situaties aan het eind van het jaar onbestede budgetten nog snel uit omdat men vreest anders dit geld kwijt te zijn. Ook het schuiven in de meerjarenramingen, bij voorbeeld omdat een investering eerder of later wordt verricht dan oorspronkelijk is gepland, is niet vrijelijk mogelijk.

Bezien vanuit de doelmatigheid van de overheidsuitgaven kan men zich afvragen of de jaargrenzen in individuele gevallen geen oneigenlijke spanning veroorzaken die relatief probleemloos op rijksniveau is te ondervangen. Te denken valt dan met name aan die gevallen, waarbij niet het structurele uitgavenniveau ter discussie staat, maar de precieze

³ Daar de budgetdisciplineregels aangrijpen bij de kasramingen, wordt in dit rapport eveneens uitgegaan van (mutaties) in kasramingen, tenzij anders is vermeld.

verdeling van bepaalde uitgaven over de jaren. Het budgettaire kader staat daarmee structureel gezien niet ter discussie.

Eindejaarsprobleem

Hoewel de jaarramingen taakstellend zijn, is er momenteel reeds sprake van enige schuif- respectievelijk compensatieruimte voor de vakdepartementen tussen de jaren. Binnen de budgetdisciplineregels kunnen eindejaarsproblemen opgelost worden door een schuif van het ene jaar naar het volgende jaar op artikel A te compenseren via een corresponderende schuif van het volgende jaar naar het lopende jaar op artikel B. Dergelijke verschuivingen vereisen wel autorisatie door de Staten-Generaal aan de hand van suppletore begrotingen. Verder zijn met de vergroting van de gemiddelde artikelomvang in 1989 ruimere mogelijkheden ontstaan om binnen artikelen, en dus zonder overleg met het ministerie van Financiën en goedkeuring door de Staten-Generaal, dergelijke interne compensaties te plegen.

In aanvulling hierop is het naar het oordeel van de werkgroep mogelijk dat ook voor de departementale begrotingen als geheel enige speelruimte wordt gegeven om eindejaarsproblemen op te lossen, zonder dat de allocatie, normering en beheersing van de rijksfinanciën worden ondergraven. Dit is het geval als er tussen twee opeenvolgende jaren spiegelbeeldige mutaties optreden die niet al te groot van omvang zijn. De «decemberkoorts» kan daarmee worden bestreden. Het gaat immers niet om miljardenbedragen. Op het departementale niveau zou een zekere eindejaarsruimte gecreëerd kunnen worden door middel van een vast percentage van het begrotingstotaal.

Gezien de reeds bestaande vrijheidsgraden lijkt een eindejaarsmarge van per saldo 0,25% van het totale departementale budget voorshands een redelijk evenwichtige benadering. Dit betekent bijvoorbeeld dat voor maximaal dat percentage van het begrotingshoofdstukstotaal een onbesteed gebleven bedrag in jaar t toegevoegd mag worden aan de begroting van jaar t + 1 zonder dat de overschrijding in het jaar t + 1 gecompenseerd hoeft te worden. Ook de omgekeerde beweging, dat wil zeggen het naar voren halen van uitgaven zonder dat daarvoor in jaar t compensatie geleverd dient te worden, is voor maximaal dat percentage mogelijk. De compensatie vindt met andere woorden plaats over de jaren heen. Essentieel is hierbij natuurlijk wel dat een eventueel vrijvallende ruimte in dit systeem niet voor extra uitgaven elders wordt aangewend, maar – als spiegelbeeld voor een uitgavenoverschrijding in het voorgaande of volgende jaar vrijvalt voor het financieringstekort.

Aldus ontstaat een eindejaarsregime met vrijheidsgraden op begrotingsartikel-niveau (micro) en op departementaal niveau (meso). Voor een gemiddeld departement betekent een eindejaarsmarge van 0,25 % van het begrotingstotaal een budgettaire schuifruimte van per saldo enkele tientallen miljoenen. De budgettaire consequenties op macro-niveau, dat wil zeggen voor de rijksbegroting als geheel, worden bepaald door de mate waarin departementen gebruik maken van deze marge en van de vraag in hoeverre de wet van de grote aantallen op macro-niveau egaliserend zal werken.

Bij de voorgestelde eindejaarsmarge is er in het meest verstrekkende geval – wanneer alle departementen tegelijkertijd of 0,25% meer of 0,25% minder uitgeven – sprake van een afwijking van 0,1% van het Nationaal Inkomen op of onder het genormeerde financieringstekort.⁴ Geconstateerd kan worden dat hier een zekere spanning op zou kunnen treden met de macro-normstelling voor het financieringstekort. De «winst» op micro-niveau in termen van meer doelmatig beheer van rijks-

⁴ Op basis van de cijfers uit de Voorlopige Rekening 1990 luidt de berekening: $0,25\% \times 185,9$ miljard (uitgavetotaal) = 0,465 miljard. Dit is ca. 0,1% van het Nationaal Inkomen van 450,150 miljard.

middelen acht de werkgroep echter dermate belangrijk, dat de budgettaire consequentie van het hanteren van een eindejaarsmarge van 0,25% aanvaardbaar wordt geacht. Door de te verwachten egalisatie op macroniveau zal er naar verwachting sprake zijn van een afwijking die beperkt van omvang zal zijn. Naar aanleiding van de ervaringen in de praktijk kan zonodig tot een heroverweging van het gehanteerde percentage worden gekomen, waarbij mede de toereikendheid van de marge voor het micro- en macroniveau een rol zal spelen.

De verschuiving tussen opeenvolgende jaren behoort naar het oordeel van de werkgroep tot uitdrukking te komen in suppletore begrotingen voor de betrokken jaren. De Staten-Generaal behoren een eindejaarsverschuiving te autoriseren. In de toelichting bij de suppletore begrotingen behoort gewezen te worden op het specifieke karakter van de mutaties. Een terugkeer van het oude artikel 12 van de Comptabiliteitswet 1976, waarbij binnen bepaalde randvoorwaarden via een koninklijk besluit onbesteed gebleven bedragen konden worden toegevoegd aan de begroting van een volgend jaar, is niet wenselijk. De administratieve risico's die zo'n afzonderlijke toevoegingsmogelijkheid met zich brengt, zijn daarvoor te groot. Bovendien verliezen de Staten-Generaal daarmee ook het zicht op de actuele geautoriseerde bedragen.

Het verdient aanbeveling spiegelbeeldige mutaties tussen opeenvolgende jaren met een marge van per saldo 0,25 % van het begrotingstotaal toe te staan zonder dat in de afzonderlijke jaren de compensatievraag aan de orde is. Dit betekent dat er over de jaren heen gecompenseerd wordt. De budgetdiscipline-regels behoren hiervoor aangepast te worden.

Reserveren in meerjarencijfers

Het vraagstuk van reserveren voor toekomstige uitgaven is enigszins verwant aan de eindejaarsproblematiek. Bij beide punten gaat het om de verdeling van uitgaven over jaarbudgetten. Er is echter ook een belangrijk verschil: eindejaarsproblemen zijn niet voorzien, reserveren daarentegen is een bewust voorgenomen activiteit. Bij het reserveren spaart men als het ware voor de toekomst. Met name bij investeringsprojecten kan er behoefte zijn aan een reserveringsfaciliteit. Gebruikelijk is dat voor investeringen ruimte wordt gereserveerd in de meerjarenramingen. Problemen ontstaan er vanuit budgettair oogpunt wanneer op enig moment blijkt dat een project eerder of later uitgevoerd moet worden.

Evenals bij de eindejaarsfaciliteit moet het ook hier, enigszins afhankelijk van de omvang, mogelijk zijn verschuivingen aan te brengen, mits het om verschuivingen naar de toekomst gaat. Ook nu gaat het weer om compensatie over de jaren heen. Een beperking van de omvang kan worden bereikt door de schuifmogelijkheid niet voor alle uitgaven, maar alleen ten behoeve van investeringen in kapitaalgoederen toe te staan. Daar wordt dit knelpunt ook het meest gevoeld. Slechts wanneer er op enig moment op grote schaal wordt ontspaard, kan dit problemen geven voor de realisatie van het jaarlijkse tekorttijdpad zoals dat nu wordt gehanteerd. De werkgroep acht de kans daarop evenwel te gering om dit als een reëel bezwaar aan te merken. Daarbij moet dan worden bedacht dat deze schuifmogelijkheid normaal gesproken ruim van te voren in de meerjarencijfers zichtbaar wordt, waardoor het – indien nodig – mogelijk is om bijtijds bij te sturen.

De werkgroep komt dan ook tot de conclusie dat het mogelijk is voor investeringen in kapitaalgoederen een reserveringsfaciliteit te creëren door een verlaging van het budget in het eerstvolgende begrotingsjaar

(eventueel ook van nabije meerjarencijfers) te combineren met een naar rato verhoging van de budgetten van verderaf gelegen jaren. Teneinde een onderscheid te maken tussen de reserveringsmogelijkheid en de onderuitputtingsvariant bij de eindejaarsfaciliteit, dient de verwerking van reserveringen alleen in de begrotingsvoorbereiding plaats te vinden. Zowel de uitgavenverlaging in het eerstvolgende begrotingsjaar en/of van nabije meerjarencijfers als de verhoging van de meerjarenramingen in verderaf gelegen jaren wordt zichtbaar gemaakt in respectievelijk bij de ontwerpbegroting, die ter autorisatie aan de Staten-Generaal wordt aangeboden.

Een praktisch probleem is wellicht dat de «spaarders» er op moeten kunnen vertrouwen dat zij hun tegoeden in de toekomst kunnen «opvragen». Meerjarenramingen hebben echter niet de status van verkregen rechten; er is immers geen sprake van autorisatie door de Staten-Generaal. Deze spanning is niet geheel weg te nemen. De – niet geautoriseerde – meerjarenramingen blijven onderworpen aan de prioriteitenstelling ten tijde van de begrotingsvoorbereiding. Materieel moet duidelijk zijn dat de gereserveerde bedragen, calamiteiten daar gelaten, inderdaad beschikbaar zijn voor het desbetreffende departement.

De omgekeerde variant, waarbij uitgaven in de meerjarenramingen naar voren worden gehaald, moet daarentegen in het algemeen worden afgewezen. Wanneer op vrij grote schaal van zo'n mogelijkheid gebruik gemaakt wordt, levert dit problemen op binnen het jaarlijkse tekort-tijdpad. Er zijn immers weinig mogelijkheden meer tot bijsturen. Daar komt bij dat deze variant, ondanks de inlevering van meerjarige begrotingsruimte, veel ruimte laat voor het ontlopen van verantwoordelijkheden. Met name valt hierbij te denken aan het gevaar dat de korte termijn op onverantwoorde wijze voorrang krijgt boven de lange termijn, dat wil zeggen dat men op de korte termijn het beleid een flinke impuls zal willen geven zonder zich daarbij volledig rekenschap te geven van de gevolgen voor latere jaren. Verder wordt door het bieden van de mogelijkheid om een vrij beroep op toekomstige begrotingsruimte te doen de discipline ondergraven om planmatig te werk te gaan, hetgeen in het algemeen als een ernstig bezwaar moet worden aangemerkt.

Het verdient aanbeveling voor investeringen in kapitaalgoederen een reserveringsmogelijkheid te creëren door in de begrotingsvoorbereiding een verlaging van het budget in het eerstvolgende begrotingsjaar en/of van nabije meerjarencijfers te combineren met een in totaliteit evengrote verhoging van de budgetten van verderaf gelegen jaren, waarbij sprake is van compensatie over de jaren heen. Dit betekent een aanpassing van de budgetdisciplineregels.

4.4. Prikkel voor efficiënt werken

Middelenafspraken

Binnen de rijksdienst worden op tal van plaatsen ontvangsten gegeneerd. De categorie ontvangsten waar het bij middelenafspraken om draait, zijn de niet-belastingontvangsten die niet tot de collectieve lasten behoren. Binnen deze afbakening is een veelheid van uiteenlopende ontvangsten te onderscheiden. Enkele voorbeelden van extra ontvangsten die voortgebracht zouden kunnen worden:

- verkoop van onroerende en roerende goederen;
- sponsoring;
- «verkoop» van dienstverlening (een grotere omzet behalen dan geraamd);
- versterkte toepassing van het profijtbeginnsel.

Bezien vanuit de doelmatigheid van afzonderlijke diensten en ook vanuit de rijksdienst als geheel, is het wenselijk dat diensten zelf in ieder geval een deel van (extra) gegenereerde ontvangsten mogen «houden». Aldus ontstaat immers een prikkel om zo veel mogelijk (extra) middelen te genereren. Het gaat hierbij dan om extra ontvangsten die ten opzichte van eerdere begrotingsramingen – veelal tijdens de begrotingsuitvoering – worden gegenereerd.

Vanuit de beleidsdirecties gezien kan voor de niet-belastingontvangsten een aantal overwegingen worden geformuleerd. Ten eerste dienen de middelenafspraken een zo groot mogelijke doelmatigheidsprikkel in te houden. Diensten behoren geprikkeld te worden extra middelen te verwerven. Ten tweede moeten de middelenafspraken een zo min mogelijk bureaucratisch karakter hebben. Dit betekent dat de afspraken zo weinig mogelijk aanleiding dienen te geven tot discussie over de interpretatie van de afspraken en de aard en aanwending van de extra gegenereerde middelen. Daarnaast dient de begrotingstechnische verwerking zo eenvoudig mogelijk te zijn.

Tegenover deze micro-overwegingen staat dat op macro-niveau een integrale afweging van overheidsuitgaven en -ontvangsten gewaarborgd moet blijven. Dit impliceert dat zowel alle uitgaven als alle niet-belastingontvangsten van een dienst in beginsel elk jaar opnieuw bij de begrotingsvoorbereiding betrokken worden. Wanneer een dienst meer ontvangsten krijgt dan vooraf is geraamd, ligt het in de rede dat bij de begrotingsvoorbereiding goed gekeken wordt naar de bijdragen uit de algemene middelen aan de betrokken dienst. Er moet een oordeel geveld worden over de doelmatigheid van de aanwending van (extra gegenereerde) middelen. Dit vereist in ieder geval dat – in lijn met de huidige comptabele voorschriften – uitgaven en ontvangsten bruto geboekt en geautoriseerd worden, en dat ontvangsten zo goed mogelijk in de begrotingsvoorbereiding geraamd worden. Verder laat het maken van middelenafspraken onverlet dat er altijd door de ministerraad of de Staten-Generaal besloten kan worden om bepaalde extra middelen ten goede te laten komen aan het algemene budgettaire beeld. Te denken valt aan de gasbaten en de verkoop van staatsdeelnemingen.

Op het terrein van het onroerend en roerend goed is de afgelopen jaren getracht het genereren van extra middelen te bevorderen door het maken van middelenafspraken over de verkoopopbrengsten tussen de betrokken departementen. In het Besluit beheer overtollige rijksgoederen is bepaald dat alle rijkseigendommen die overtollig worden verklaard, door een ministerie in het kader van goed beheer zo spoedig mogelijk om niet worden overgedragen aan de Dienst der Domeinen van het ministerie van Financiën. Domeinen onderzoekt dan allereerst of de overtollige goederen een andere bestemming kunnen krijgen binnen de rijksoverheid. Zo niet, dan heeft Domeinen de wettelijk opgedragen taak de goederen te vervreemden tegen de hoogst mogelijke marktprijs.

Wat betreft de huisvesting in het voortgezet onderwijs, het hoger beroepsonderwijs en het wetenschappelijk onderwijs is een apart heroverwegingsonderzoek in gang gezet. In dit onderzoek wordt onder meer aandacht besteed aan de wijze waarop de onderwijs-instellingen een grotere zelfstandigheid op het terrein van de huisvesting kunnen krijgen. Een van de deelaspecten daarbij is de aanwending van verkoopopbrengsten van onroerend goed en de relatie hiervan met een efficiënter bouwgebruik. De resultaten van dit onderzoek zijn op dit moment nog niet bekend.

In hoofdstuk 5 doet de werkgroep een voorstel ter bevordering van het maken van budgetteringsafspraken voor zowel uitgaven als niet-belastingontvangsten. Dit voorstel heeft tevens als oogmerk om een verlichting tot stand te brengen van het intra- en interdepartementale overlegcircuit. Voor de niet-belastingontvangsten betekenen deze budgetteringsafspraken dat extra gegenereerde middelen in de uitvoeringsfase – voorzover vallend onder een budgetteringsafpraak – behouden blijven voor het betrokken overheidsonderdeel. Voor de verdere uitwerking wordt hier verwezen naar het volgende hoofdstuk.

Efficiencywinst

De huidige budgetdisciplineregels voorzien in de mogelijkheid om aantoonbare efficiencywinst (deels) voor het eigen dienstonderdeel aan te wenden. Hiermee wordt beoogd een prikkel in te bouwen tot meer doelmatig werken. De werkgroep constateert dat van deze mogelijkheid nog slechts beperkt gebruik wordt gemaakt. Daarbij speelt vermoedelijk een rol dat het begrip efficiencywinst niet goed is afgebakend ten opzichte van meevallers en ombuigingen.

Om aan de onduidelijkheid over aantoonbare efficiencywinst een eind te maken en aldus meer ruimte te geven voor het belonen van efficiencywinst, wordt de efficiencywinst eveneens betrokken bij het voorstel in hoofdstuk 5 om tot budgetteringsafspraken te komen. Ook hier wordt volstaan met een verwijzing naar de desbetreffende passage.

Kostendoorberekening

Een belangrijk instrument bij het verwerven van middelen en het genereren van efficiencywinsten, kan zijn dat de kosten die overheidsdiensten maken, worden doorberekend aan de (eventuele) afnemers van de goederen en/of diensten. De werkgroep is van mening dat in tal van gevallen (meer) aandacht nodig is voor het benutten van de mogelijkheden tot kostendoorberekening, maar dat daarbij wel de administratieve doelmatigheid respectievelijk het gevaar van bureaucratie in het oog moet worden gehouden.

In concreto is het in ieder geval gewenst dat daar, waar overheidsinstanties goederen of diensten afzetten bij derden (buiten de rijksoverheid) zoveel mogelijk de volle kostprijs daarvan in rekening wordt gebracht. Thans zijn er reeds voorschriften en richtlijnen waarlangs aan deze beleidslijn invulling kan worden gegeven. Een voorbehoud geldt hier voor goederen en diensten waarvan de consumptie verplicht is voorgescreven; daar ligt een nadere afweging rond de prijsstelling in de rede.

Ook in gevallen waarin het gaat om leveranties van goederen en/of diensten binnen de sector rijk, kan het zinvol zijn om de (zoveel mogelijk) volle kostprijs in rekening te brengen. Te denken valt bij voorbeeld aan adviezen door de Rijkpsychologische Dienst of opleidingskosten bij gecentraliseerde opleidingseenheden binnen de rijkdienst. In dergelijke gevallen leidt kostendoorberekening tot een goede afweging rond het gebruik dat van dergelijke goederen en diensten wordt gemaakt.

Er zijn echter zeker ook gevallen waarin kostendoorberekening binnen de sector rijk ontraden moet worden. In de eerste plaats geldt dit waar van kostendoorberekening geen zinvolle prikkel tot doelmatig gebruik zal uitgaan, bij voorbeeld omdat er sprake is van «gedwongen winkelering». In de tweede plaats dient gewaakt te worden voor een situatie waarin de (papieren) bureaucratie sterk toeneemt doordat allerlei overheidsdiensten elkaar gaan belasten met door te berekenen kosten. Het zal er derhalve

op aankomen dat met verstand, van geval tot geval bezien wordt welke mogelijkheden er zijn om via kostendoorberekening de doelmatigheid van het overheidshandelen te vergroten.

Het verdient aanbeveling meer bewust om te gaan met de mogelijkheid van toepassing van kostendoorberekening. Per geval moeten extra ontvangsten worden afgewogen tegen bijkomende transactie- en bureaucratiekosten.

4.5. Het begrotingsstelsel en leningsbevoegdheid

Het begrotingsstelsel

Bij de inventarisatie van knelpunten kwam naar voren dat vooral diensten met specifieke investeringsuitgaven voordeel verwachten van een stelsel met een gewone dienst en een kapitaaldienst, waarbij met afschrijvingen wordt gewerkt. Bij algemene budgettaire nood zouden investeringen dan minder snel aangewezen worden voor bezuinigingen. Ook zouden constructies als lease en private financiering, waarmee de budgettaire klem ontlopen wordt, dan niet nodig zijn. Daarnaast zou voor diensten die prijzen voor goederen of diensten in rekening brengen, de bedrijfsvoering gediend zijn met een baten-lastenstelsel.

De rijksoverheid werkt met een verplichtingen-kasstelsel. De vraag is nu of een doelmatiger bedrijfsvoering voor genoemde diensten beter te realiseren is met een baten-lastenstelsel. De overwegingen voor de keuze voor een begrotingsstelsel liggen echter niet alleen bij de beheerstechnische functie van de begroting. Het gaat namelijk niet alleen om het realiseren van een doelmatige bedrijfsvoering bij de overheid, maar ook om aspecten als de begrotingsnormering, de allocatie en de begrotingspresentatie. Daarnaast spelen internationale aspecten een rol. De werkgroep acht het buiten haar taakopdracht liggen om al deze aspecten in de afweging rond het te hanteren begrotingsstelsel te betrekken. Over de merites van beide begrotingsstelsels zal door het kabinet een aparte nota worden uitgebracht in het kader van de zogenaamde kapitaaldienst-discussie, welke de commissie voor de Rijksuitgaven naar aanleiding van de Vierde wijziging van de Comptabiliteitswet 1976 aan de orde heeft gesteld.

Voor de onderhavige werkgroep vormt het verplichtingen-kasstelsel thans een gegeven. Dat neemt niet weg dat het de moeite waard is om na te gaan of het in speciale gevallen mogelijk en wenselijk kan zijn af te wijken van het verplichtingen-kasstelsel zonder dat de macro-doelstellingen daaronder lijden. In hoofdstuk 6 wordt daarop ingegaan.

Leningsbevoegdheid

Een aandachtspunt met betrekking tot investeringsuitgaven is de door sommigen geuite behoefte aan een leningsbevoegdheid op decentraal niveau. Een dergelijke leningsbevoegdheid wordt in het algemeen gekoppeld aan een baten-lastenstelsel. Delegatie van de leningsbevoegdheid naar departementale managers zou een fundamentele wijziging betekenen ten opzichte van het huidige regime waarin alleen de minister van Financiën namens de staat leningen opneemt. Ook bij het voorgestelde Infrastructuurfonds is het de minister van Financiën die eventueel leningen ten behoeve van het fonds afsluit.

Wanneer een bedrijf of organisatie niet op eigen kracht binnen de marktomgeving voor zijn voortbestaan verantwoordelijk is, maar in belangrijke mate afhankelijk is van de algemene middelen of in sterke mate verweven is met de overheid, komt het delegeren van de leningsbe-

voegdheid neer op het verwijderen van een belangrijk regulerend element uit het budgetmechanisme. Er wordt dan immers een situatie gecreëerd waarin noch de markt noch het budgetmechanisme regulerend optreedt. Het valt ook moeilijk in te zien hoe zo'n constructie zich verhoudt tot een integrale prioriteitenstelling. Als de uitgaven waarvoor men op decentraal niveau binnen het rijk zou willen lenen, in het allocatieproces prioriteit krijgen, zal daarvoor binnen de bestaande budgettaire kaders ruimte worden gemaakt, al dan niet via een financieringstekort dat door de minister van Financiën op de kapitaalmarkt wordt gedekt.

Daar komt bij dat het delegeren van de leningsbevoegdheid naar verwachting tot kostenverhoging voor het rijk zal leiden. De minister van Financiën leent als grote marktpartij, met veel expertise, goedkoper dan afzonderlijke rijksdiensten.

Op basis van ditzelfde argument dienen debudgetteringsconstructies als bijvoorbeeld lease ontraden te worden. Dergelijke constructies zijn veelal duurder voor het rijk dan financiering met behulp van staatsleningen. Bovendien tasten leaseconstructies de flexibiliteit van de begroting op lange termijn aan⁵. Dit geldt te meer vanwege het gevaar voor de rijksbegroting dat schuilt in het open-eindekarakter van de contracten omdat deze veelal in reële termen luiden en geïndexeerd zijn aan de inflatie. Daarnaast is bij debudgettering sprake van een ondergraving van de allocatieve functie van de begroting. De allocatie wordt als het ware ontlopen doordat alleen de jaarlijkse financieringslasten op het budget drukken terwijl in wezen een grotere – niet-geautoriseerde – uitgave wordt gedaan. Bij deze opmerkingen tekent de werkgroep wel aan dat het niet meer hanteren van leaseconstructies en dergelijke des te meer noopt tot een goede prioriteitenstelling, waarbij produktieve en structuurversterkende uitgaven goed tot hun recht komen.

Het verdient aanbeveling de bepaling in de Comptabiliteitswet, volgens welke alleen de minister van Financiën de bevoegdheid heeft leningen af te sluiten, te handhaven en in het verlengde daarvan af te spreken dat debudgetteringsachtige constructies zoveel mogelijk achterwege zullen blijven. De eventuele voordelen van een decentrale leningsbevoegdheid voor de bedrijfsvoering wegen niet op tegen de nadelen voor de allocatie en normering.

⁵ De nieuwbouw van VROM bij voorbeeld kost ca. 300 miljoen. Het dertig jaar lopende contract tegen een nominaal rendement van 8% resulteert in leaselasten die in het eerste jaar ca. 15 miljoen bedragen en in het dertigste jaar ca. 60 miljoen.

5. STROOMLIJNING VAN HET BEGROTINGSPROCES

5.1. Inleiding

In de Comptabiliteitswet en daarop gebaseerde nadere regelgeving zijn de hoofdlijnen van het begrotingsproces vastgelegd. Met dit procedurele kader wordt beoogd de afweging en autorisatie zorgvuldig te laten verlopen. Uitgangspunt daarbij is dat de bureaucratische last van procedurele en beleidsinhoudelijke aspecten van het budgetmechanisme beperkt blijft. In hoofdstuk 2 is echter naar voren gekomen dat het begrotingsproces en de overlegprocedures in een aantal gevallen als bewerkelijk worden ervaren.

Het begrotingsproces bestaat uit verschillende fasen. Een belangrijk bindend element in de begrotingscyclus is de evaluatie van voorgenomen en bestaand beleid. Via beleids- en bedrijfsdoorlichting kan een terugkoppeling en vooruitkoppeling plaatsvinden tussen de onderscheiden fasen van de begrotingscyclus.

In de verschillende fasen van het begrotingsproces spelen verschillende partijen een rol. De diverse deelnemers op politiek en ambtelijk niveau, en het gegeven dat de verschillende fasen van het begrotingsproces door elkaar lopen en soms ook op elkaar ingrijpen, maken dat het proces tegelijkertijd als dynamisch, maar ook als complex moet worden bestempeld. Verandering van procedures binnen één van de fasen van dit proces of in de rol van één van de deelnemers aan het begrotingsproces kan gevolgen hebben voor andere fasen respectievelijk deelnemers.

In hoofdstuk 3 is de gedachte verwoord dat op basis van een meer resultaatgerichte allocatie en verantwoording, flexibilisering van beheersregels en procedures in de uitvoeringsfase mogelijk is. Deze gedachte zal daarom als uitgangspunt fungeren voor de oplossingsrichtingen waarop de voorstellen in dit hoofdstuk gebaseerd zijn.

5.2. Begrotingsvoorbereiding en -uitvoering

5.2.1. Uitgangspunten

De begrotingsvoorbereiding zal het fundament moeten leggen voor de begrotingsuitvoering. In de begroting wordt vastgelegd welk beleid gevoerd wordt en hoeveel begrotingsgeld daarvoor benodigd is. Adequaate onderbouwde begrotings- en meerjarenramingen zijn een voorwaarde om de uitvoering meer te delegeren aan beleidsdirecties. Het betreft hier de begrotingsuitvoering naar het aspect van besteding, beheer en administratie.

Wat betreft de begrotingsuitvoering naar het aspect van de bijstelling van de ramingen ligt de zaak anders. Diverse argumenten pleiten voor het zoveel mogelijk beperken van het aantal en de omvang van de begrotingswijzigingen. In de eerste plaats betekenen mutaties een inbreuk op de eerdere prioriteitenstelling tijdens de begrotingsvoorbereiding. Veelvuldige aanpassing van de invulling van de begroting ondermijnt het gehele begrotingsproces. De neiging tot een integrale en scherpe prioriteitenstelling en goed ramen neemt af, als later toch nog veel gewijzigd kan worden. In de tweede plaats zorgt dit soort mutaties voor veel onrust en instabiliteit tijdens het proces van begrotingsuitvoering, zowel voor het budgettaire totaalbeeld als voor de afzonderlijke begrotingen. In de derde plaats vereist dit aspect van de begrotingsuitvoering zeer veel inspanningen van het interdepartementale overlegcircuit en van het verkeer tussen regering en Staten-Generaal.

Het terugdringen van wijzigingen tijdens de begrotingsuitvoering is ten dele een kwestie van techniek (beter ramen etc.), maar evenzeer een kwestie van ambtelijke en politieke cultuur. Als de bereidheid bestaat om veel meer terughoudendheid in acht te nemen met het voorstellen van allerlei begrotingsmutaties, moet het mogelijk zijn het aantal mutaties terug te dringen.

Overigens moet hieruit niet worden begrepen dat er in het geheel geen begrotingsmutaties zouden mogen optreden tijdens de begrotingsuitvoering. De dynamiek van de omgeving waarbinnen het overheidsbeleid zich voltrekt, maakt in een aantal gevallen begrotingsmutaties onvermijdelijk. Het is echter duidelijk dat ondanks externe ontwikkelingen en gewijzigde beleidsinzichten terughoudendheid bij het voorstellen van mutaties gewenst is.

5.2.2. *Ramingen*

De complexe, dynamische omgeving waarbinnen het overheidsbeleid zich voltrekt, dwingt tot een voortdurende inspanning de kwaliteit van de ramingen te verbeteren, onder meer door gebruik te maken van de mogelijkheden van geautomatiseerde gegevensbestanden. Bijvoorbeeld door een relatie te leggen tussen enerzijds economische en demografische bestanden en anderzijds begrotingsramingen, kunnen verbeteringen worden gerealiseerd.

De komende jaren zal de verplichtingen-kasadministratie zijn vruchten af moeten werpen. Met deze nieuwe systematiek, die met ingang van de begroting 1992 bij de gehele rijksoverheid van kracht is, moet er een duidelijk inzicht bestaan in de uitgaven die in enig jaar voortvloeien uit de beleidsmatige initiatieven welke tot juridische verplichtingen leiden en hebben geleid.

In de begroting moet een relatie worden gelegd tussen beleid en geld. Daarom moet de begroting niet alleen inzicht bieden in de inzet van middelen maar ook de beoogde resultaten specificeren. Slechts wanneer in de begrotingsvoorbereiding duidelijk wordt gemaakt welke resultaten met het beleid worden beoogd, kan verantwoording daarover worden afgelegd. Hoewel erkend moet worden dat de ontwikkeling van kentallen en indicatoren nog veelal in de kinderschoenen staat, vormen kentallen een onmisbaar element op de weg naar een meer resultaatgerichte wijze van sturen en een meer inhoudsvolle vormgeving van het autorisatierecht van de Staten-Generaal.

Het verdient aanbeveling in de begroting beter te laten zien welke resultaten beoogd worden. Er dient expliciet een relatie te worden gelegd tussen de benodigde middelen en de prestaties. Dit is een voorwaarde voor meer resultaatgericht management.

5.2.3. *Minder overleg door budgetteringsafspraken*

Een belangrijk aangrijpingspunt voor reductie van het overleg tijdens de begrotingsuitvoering, is het reduceren van het aantal open-einderegelingen. Doordat een deel van de uitgaven een open-einde-karakter heeft, bestaat er immers een relatief grote kans dat tussentijdse reallocaties en ingrepen in de uitvoering nodig zijn. Bovendien leidt de relatief grote onbeheersbaarheid tot de noodzaak de uitvoering intensief te blijven volgen. Dat betekent dat het maken van budgetteringsafspraken moet worden bevorderd. Overigens zou ook op andere terreinen bezien kunnen worden waar overleg verminderd en procedures vereenvoudigd kunnen worden, zonder dat doelstellingen daardoor in gevaar komen. Een

voorbeeld vormt de eventuele globalisering van de prijsbijstellingsystematiek. Daarnaast is de vormgeving van het voorafgaand toezicht aan verandering onderhevig. Werd vroeger nog vaak gebruik gemaakt van de meest stringente vorm, hetgeen inhield dat iedere individuele verplichting, voor het aangaan daarvan, aan het ministerie van Financiën moest worden voorgelegd (individuele kredietopening), tegenwoordig wordt in de regel meer gekozen voor globalisering van het toezicht.

Het maken van budgetteringsafspraken tussen het ministerie van Financiën en de departementen zou in belangrijke mate gestimuleerd kunnen worden door in de budgetdisciplineregels vast te leggen, dat voor het deel van de begroting waarvoor taakstellende budgetten zijn afgesproken, geen interdepartementaal overleg nodig is over het karakter van begrotingsmutaties. De afspraken over het onderbrengen van een begrotingspost in de ene of de andere categorie worden ten tijde van de begrotingsvoorbereiding vastgelegd. Vanzelfsprekend kan hierop tijdens de uitvoering van de begroting niet op terug worden gekomen. De keuze voor het maken van afspraken om te budgetteren, geldt in principe ook voor meerdere jaren; dat wil zeggen dat naderhand niet zomaar van een afspraak om over te gaan tot budgetteren, kan worden afgestapt⁶. Het heen en weer schuiven van de ene categorie naar de andere zou contra-productief werken. Vanzelfsprekend is het wel mogelijk – en zelfs nastrevenswaardig – dat geleidelijk aan voor steeds meer begrotingsposten budgetteringsafspraken tot stand worden gebracht.

Concreet betekent dit dat mutaties in gebudgetteerde artikelen voortaan per definitie als «beleidsmatig geïnduceerd» worden aangemerkt. Zodoende komen onderbesteding, meevallers en/of efficiencywinst op deze posten ten volle beschikbaar voor (beleidsmatige) bestedingen. Zonder de budgetafpraak zou deze ruimte hiervoor niet (automatisch) beschikbaar komen; aanwending is dan alleen aan de orde ter compensatie van tegenvallers en eventuele onderbesteding valt vrij voor de algemene middelen. Omgekeerd impliceert het voorstel dat overschrijdingen over gebudgetteerde uitgaven niet meer onder de noemer «tegevallers» ten laste van andere posten kunnen worden gebracht.

Het is wenselijk dat deze systematiek van budgetteringsafspraken niet slechts wordt toegepast op de uitgaven maar óók op de niet-belastingontvangsten voorzover deze niet tot de collectieve-lastendruk behoren. Dit wil zeggen dat, in geval van budgetteringsafspraken, extra gegenereerde ontvangsten boven de in de begroting geraamde bedragen ten volle door het departement zelf mogen worden aangewend. Vice versa betekent dit dat achterblijvende ontvangsten ten opzichte van de geraamde bedragen volledig door het departement moeten worden gecompenseerd. Aldus sluit dit regime naadloos aan op de regels van de budgetdiscipline en op de gebruikelijke begrotingsnormering.

Door dit stelsel van budgetteringsafspraken wordt de verantwoordelijkheid van beleidsdirecties voor het beheersen van budgetten geaccentueerd. Er zit een belangrijke prikkel in de afspraken omdat onderschrijdingen binnen de beleidsterreinen mogen worden aangewend. Dit geldt zowel voor bewust beleid (efficiencywinst) als voor om andere redenen optredende onderuitputting. Ook extra gegenereerde niet-belastingopbrengsten blijven ten volle voor de dienst behouden.

⁶ Met nadruk zij hier opgemerkt dat hier niet wordt bepleit dat budgetten meerjarig en onwrikbaar worden vastgelegd. Bedoeld wordt wel dat niet vrijelijk kan worden overgestapt van een gebudgetteerd regime naar een niet-gebudgetteerd regime.

Een belangrijk winstpunt dat tevens voortvloeit uit dit stelsel van budgetteringsafspraken is dat veel minder dan thans interdepartementaal overleg hoeft plaats te vinden over het karakter van optredende mee- en tegenvallers. Alle mutaties op de gebudgetteerde artikelen worden immers per definitie als «beleidsmatig van aard» aangemerkt. Mede

hierdoor moet een belangrijke winst worden geboekt ten opzichte van het thans veel voorkomende overleg dat als «omslachtig» werd getypeerd.

Vanzelfsprekend dienen alle mutaties ten opzichte van eerder geraamde bedragen wel ter autorisatie aan de Staten-Generaal te worden voorgelegd. Deze systematiek kan op den duur slechts stand houden wanneer de kwaliteit van de begrotingsramingen bewaard blijft. Ze moet daarom gezien worden naast andere aanbevelingen in dit hoofdstuk.

Tevens blijft het uitgangspunt overeind staan dat alle per saldo resterende begrotingsoverschrijdingen moeten worden gecompenseerd binnen de departementale begroting, ook die van het deel waarvoor geen budgetteringsafspraken is gemaakt. Dit benadrukt opnieuw het belang van adequaat ramen van niet-gebudgetteerde open-einderegelingen. Invoering van dergelijke budgetteringsafspraken is in eerste instantie vooral te overwegen voor die onderdelen van de begroting waar zich in de afgelopen jaren weinig over- en onderschrijdingen hebben voorgedaan, wat op zichzelf een bredere toepassing niet uitsluit.

Het verdient aanbeveling – voor zoveel mogelijk artikelen in de begrotingen – bij de begrotingsvoorbereiding budgetteringsafspraken voor het totaal van die onderdelen te maken. Dit totaal heeft betrekking op het saldo van uitgaven en niet-belastingontvangsten. Op de keuze of een begrotingspost onder de gebudgetteerde of de niet-gebudgetteerde categorie valt, kan tijdens de uitvoering niet worden teruggekomen. De keuze om te gaan budgetteren geldt in principe meerdere jaren. Binnen het totaal van de gebudgetteerde uitgaven en niet-belastingontvangsten is over het karakter van begrotingsmutaties tijdens de uitvoering geen interdepartementaal overleg meer nodig. Dit betekent een belangrijke ontlasting van het overlegcircuit en een stimulans voor doelmatig beheer. Deze systematiek vergt een gewijzigde toepassing van de huidige budgetdisciplineregels.

5.2.4. *Begrotingsreserves*

Ondanks uitbreiding van het aantal gebudgetteerde uitgaven kunnen tegenvallende belastingontvangsten of een groter beroep op open-einderegelingen, naast andere exogene invloeden, het begrotingsproces onder druk zetten. Additionele ombuigingen kunnen tijdens de uitvoering nodig blijken te zijn. Vanuit het oogpunt van een doelmatige bedrijfsvoering is dit zeer hinderlijk. Het is immers wenselijk dat er zoveel mogelijk zekerheid bestaat over de omvang van de beschikbare budgetten. Tussentijdse ingrepen in de begrotingsuitvoering dienen, vanuit bestuurlijke en bedrijfsmatige optiek bezien, zo veel mogelijk te worden voorkomen.

Ook leiden tussentijdse ingrepen veelal tot het laten boeten van uit beheersoogpunt goed functionerende beleidsonderdelen omdat juist daar enige ruimte is gecreëerd in de budgetten. Een en ander frustriert het streven naar doelmatig beheer. Het ontkracht de prikkels die cruciaal zijn voor het bevorderen van doelmatig beheer. Ten slotte leggen tussentijdse ingrepen een zware hypotheek op het politieke en bestuurlijke overleg. Telkens wordt het interdepartementale en politieke besluitvormingsproces belast met de noodzaak tot reallocatie. Dit ontkracht tevens de noodzaak te komen tot een eenmalige, zoveel mogelijk integrale, allocatie van uitgaven. Wanneer telkens reallocaties moeten plaatsvinden, neemt de druk af om te komen tot goede ramingen.

Omdat het aanbrengen van tussentijdse ombuigingen in het licht van het voorgaande tal van problemen oproept is het wenselijk reeds vooraf, ten tijde van de begrotingsvoorbereiding ruimte te creëren voor het opvangen van – veelal extern geïnduceerde – tegenvallers. Dit kan de vorm aannemen van een departementale of een algemene begrotingsreserve.

Departementale reserves kunnen worden gecreëerd bijvoorbeeld door slechts 98% of 99% van de geautoriseerde bedragen aan dienstonderdelen ter beschikking te stellen. Tijdens de uitvoering kan dan in geval van per saldo optredende tegenvallers een beroep worden gedaan op deze reserve. Deze optie leent zich overigens niet voor alle uitgaven: slechts bij gebudgetteerde regelingen kan op voorhand een deel van het beschikbare begrotingsbedrag worden geblokkeerd.

Een algemene begrotingsreserve kan de vorm aannemen van een aanvullende post die binnen het budgettaire kader in de meerjarencijfers wordt opgenomen. Duidelijk moge zijn dat de ruimte voor een begrotingsreserve, binnen een gegeven budgettair kader, slechts gecreëerd kan worden door (extra) om te buigen. Aldus wordt de «pijn» van eventueel noodzakelijke ombuigingen tijdens de rit als het ware naar voren gehaald.

Bij de invoering van reserves zij evenwel bedacht dat reserves er toe zouden kunnen leiden dat er een geheel eigen overleg- en besluitvormingsproces ontstaat voor de toedeling van reserves. Dit geldt zowel de algemene als departementale reserves. Bovendien kunnen reserves gedragsreacties oproepen doordat strategisch gedrag ten tijde van de begrotingsvoorbereiding «beloond» kan worden omdat bijvoorbeeld bij voorkomende overschrijdingen altijd nog een beroep op de departementale respectievelijk de algemene begrotingsreserve mogelijk is. Ten slotte nemen reserves, in het verlengde van het voorgaande, ten dele de prikkel weg voortgang te boeken bij de verbetering van de uitgavenramingen en de reductie van open-einderegelingen. De hier genoemde punten vormen belangrijke aandachtspunten bij het al dan niet instellen van begrotingsreserves en bij het bepalen van de – vaak procedurele – modaliteiten bij het eventueel instellen van dergelijke reserves.

Omdat een algemene begrotingsreserve een wezenlijke aanpassing impliceert van het meerjarige beeld, is het wenselijk deze – desgewenst – bij het aantreden van een kabinet te introduceren. Of tot de instelling van departementale reserves wordt overgegaan kan per departement worden beoordeeld. Bij uitstek is deze vraag een kwestie van een op maat gesneden departementaal beheersregime. Vanzelfsprekend geldt dit tevens voor de eventuele toepassing binnen onderdelen van departementen.

De conclusie is dat er aan het creëren van algemene en/of departementale begrotingsreserves voor- en nadelen verbonden zijn. Reserves kunnen leiden tot een overleg- en besluitvormingsproces voor de toedeling van reserves en tot ongewenste gedragsreacties. Daar staat tegenover dat reserves, afhankelijk van de omvang van de reserve, tussentijdse ingrepen in de begrotingsuitvoering opvangen, hetgeen de bedrijfsvoering zeker ten goede komt.

5.3. Verantwoording en controle

Het controlebestel van het rijk bestaat, gezien vanuit de gezamenlijke departementen, uit een intern en een extern gedeelte. Het interne

gedeelte, de controle ten behoeve van de individuele minister en het kabinet, bestaat uit de departementale accountantsdiensten, in samenwerking met de Centrale Accountantsdienst van het ministerie van Financiën (CAD). Het externe gedeelte, de controle op de rijksdienst ten behoeve van het parlement, wordt uitgeoefend door de controlewerkzaamheden van de Algemene Rekenkamer (AR).

Uit de inventarisatie in hoofdstuk 2 is naar voren gekomen dat kritiek op de doelmatigheid van het controlebestel bestaat («controle op controle»). In dit verband is het van belang op enkele ontwikkelingen in het controlebestel nader in te gaan. Belangrijker wellicht nog is de vraag hoe het controlebestel zich in de jaren negentig dient te ontwikkelen.

De positie van de DAD is in de afgelopen jaren belangrijker geworden als gevolg van de groeiende politieke belangstelling voor de financiële verantwoording. Door de verbetering van de administratieve organisatie kunnen de controlewerkzaamheden van de DAD op een meer efficiënte en effectieve wijze worden uitgevoerd. Ook het single-audit-principe, waardoor bij de controle van de besteding van specifieke uitkeringen in sterke mate een beroep wordt gedaan op de gemeentelijke accountant met eventuele reviews door de DAD, leidt tot een efficiëntere controle. Ten slotte kan, indien bij verzelfstandiging van overheidsonderdelen de accountantsfunctie om doelmatigheidsredenen elders wordt ondergebracht, de werklast voor DAD's verminderen. Daarbij zal de aandacht van accountantsdiensten kunnen verschuiven in de richting van een steeds sterker accent op de adviesfunctie. Accountantsdeskundigheid kan bijvoorbeeld een belangrijke bijdrage vormen voor de opzet en/of aanpassing van financiële regelingen en administratieve systemen.

Het toezicht van de CAD op de inrichting van de administraties en van de controle krijgt daarmee een andere inhoud. Uitgaande van de gedachte dat de DAD ten aanzien van de accountantscontrole op het departementale financiële beheer ten behoeve van een minister een basisfunctie vervult, zal de CAD in belangrijke mate van de werkzaamheden van de DAD gebruik maken. Naarmate de CAD meer gebruik kan maken van de werkzaamheden van de DAD, zal de werklast voor de CAD op dit vlak verminderen. Andere taken van de CAD betreffen het leveren van bijdragen vanuit de accountantsinvalshoek aan de totstandkoming van comptabele regelgeving. Voorts coördineert de CAD in IODAD-verband⁷ de werkzaamheden van DAD's, onder meer door het opstellen van uitgangspunten en richtlijnen voor de accountantscontrole, en heeft zij tot taak de naleving van de comptabele regelgeving op controlegebied en de naleving van de richtlijnen te bewaken. Laatstgenoemde taken zullen in de komende jaren zeker de nodige (extra) aandacht vergen. Zonodig coördineert de CAD ook de samenwerking tussen overheids- en externe accountants. Ten slotte zal de CAD meer dan voorheen horizontale onderwerpen aanvaarten in die zin dat zij zelfstandig onderzoek uitvoert naar onderwerpen van beheer en administratie op de departementen.

Deze interdepartementale coördinatiefunctie betekent ook dat de CAD het overleg met de Rekenkamer voert, voorzover dat de afstemming van activiteiten, vaktechniek etc. betreft.

De onderlinge taakafstemming tussen de DAD en de Algemene Rekenkamer zal met de Vijfde wijziging van de Comptabiliteitswet 1976 verder gestroomlijnd worden. Ter voorkoming van «dubbele controle» wordt hierbij als uitgangspunt gehanteerd dat de Rekenkamer zoveel mogelijk gebruik maakt van de resultaten van de controle van de DAD's. Een goede voorcontrole door de DAD's zal er in de toekomst toe leiden dat de Rekenkamer, meer dan thans, op de departementale controles kan

⁷ IODAD = Interdepartementaal Overlegorgaan Departementale Accountantsdiensten.

steunen. Hierbij kan de Rekenkamer nagaan of de controle is verricht overeenkomstig de gemaakte afspraken (review). Daarnaast is de Algemene Rekenkamer bevoegd, indien zij dit nodig acht, (aanvullende) controles bij de departementen te verrichten.

De werkgroep concludeert dat als gevolg van bovengenoemde ontwikkelingen een duidelijke(re) taakverdeling tot stand komt tussen de diverse controle instanties. Hierdoor worden doelmatiger verhoudingen tot stand gebracht waarmee veel afstemmings- en coördinatieproblemen tussen de diverse lagen van het controlebestel kunnen worden voorkomen en waarmee ook voorkomen wordt dat gecontroleerden een onnodige procedurele last ondervinden vanuit het controlebestel.

Het verdient aanbeveling de ontwikkelingen met betrekking tot de controle bij het rijk aan te grijpen om, vanuit de verschillende posities en verantwoordelijkheden, tot een goede taakverdeling tussen de diverse controle-organen te komen. Als uitgangspunt geldt hierbij dat het primaat van de accountantscontrole op het financiële beheer, bij de DAD's ligt. De DAD's vervullen in het controlebestel van het rijk een basisfunctie. Het ligt voor de hand, dat de Algemene Rekenkamer zo veel mogelijk gebruik maakt van de resultaten van de controle van de DAD's. Voor de CAD betekent deze taakverdeling dat de nadruk van haar werkzaamheden zal komen te liggen op het terrein van coördinatie en beleidsvorming van de accountantscontrole bij het rijk. De toezichthoudende taak van de CAD zal zich vooral richten op de controle door de DAD en op gemeenschappelijke aandachtspunten op het gebied van beheer en administratie bij de departementen.

5.4. Meer aandacht voor kritische doorlichting van de begroting

Zoals aangegeven in de eerste twee paragrafen van dit hoofdstuk, is systematische verslaglegging en beoordeling van beleid en van de bedrijfsvoering een belangrijk element van het begrotingsproces. Uit het rapport dat de Algemene Rekenkamer recentelijk over beleidsevaluatie heeft opgesteld, blijkt dat er nog veel ontbreekt aan de inspanningen respectievelijk vorderingen van de rijksoverheid op dit gebied. Dit betreft zowel de aard en omvang van de doorlichtingsactiviteiten als het gebruik van de resultaten ervan. Ook de commissie Deetman bepleit een meer effectieve en systematische aanpak van beleidsevaluatie. Het niveau van de rijksuitgaven alsmede de voortdurende noodzaak om binnen de begroting te herschikken, noodzaken eveneens tot een voortdurende toets bij de begrotingsvoorbereiding. Daarnaast kan het gaan om verbetering van de doelmatigheid. Deze jaarlijkse kritische doorlichting van de begroting kan leiden tot een versterking van het allocatieproces. Een versterking van het centrale allocatieproces van de begroting – dat berust op een integrale afweging – kan gepaard gaan met minder detailbemoeyenis bij de begrotingsuitvoering. Dit betekent een en ander voor de vormgeving van de kerntaken van centrale departementen als Financiën (en Binnenlandse Zaken).

Functie van begrotingsdoorlichting

De functie van doorlichtingen van begrotingen is gelegen in het creëren van mogelijkheden om het beleid te plannen en waar nodig (bij) te sturen, alsmede om het gevoerde beleid te evalueren en daaruit consequenties voor toekomstig beleid te trekken. Daarbij ontstaat ruimte voor nieuw beleid, de mogelijkheid uitgaven te verlagen of de verbetering van de doelmatigheid.

Aan de orde is een verbetering van de actualiteit van de doelstellingen en de effectiviteit en doelmatigheid van het beleidsinstrumentarium. Ook bij de apparaatsuitgaven van een departement zijn de kwaliteit, de effectiviteit en de doelmatigheid van belang. Het gaat daarbij om het vellen van een oordeel over een beleids- of beheersproces (evaluatie) en het systematisch verzamelen en bewerken van gegevens om tot zo'n oordeel te komen (onderzoek). Het betreft voorts het vooraf beoordelen of rangschikken van alternatieven, of het achteraf toetsen van het gevoerde beleid, onder andere op doeltreffendheid en doelmatigheid. Qua methodologische diepgang kunnen doorlichtingen nogal variëren.

Naar het oordeel van de werkgroep is voor het doorlichten van beleid en van de uitvoeringsorganisatie het – over een breed front – hanteren van kengetallen of indicatoren een belangrijk hulpmiddel. Dergelijke indicatoren geven veelal een globaal beeld van doelstellingen en realisaties, alsmede van bijvoorbeeld de doelmatigheid of effectiviteit van het beleid. Ze kunnen bij voorbeeld ook bij vormen van interne decentralisatie van het begrotingsbeheer goede diensten vervullen. Het is van belang dat goed in het oog wordt gehouden wat voor soort kengetallen voor welke gebruiker wordt gehanteerd. Ook is het van belang dat binnen de rijksdienst een gecoördineerde inspanning wordt geleverd om over een breed front praktisch hanteerbare kengetallen tot ontwikkeling te brengen, die ertoe dienen om een rol te spelen in het proces van «planning and control».

Toenemend belang van begrotingsdoorlichting

Het kritische evalueren van het bestaande beleid is primair een zaak van de afzonderlijke vakdepartementen. De begrotingsdoorlichtingen kunnen worden opgevat als een vorm van zelfevaluatie. In het kader van de uitoefening van haar controllersfunctie zal de directie FEZ hierbij een actieve, stimulerende rol moeten vervullen. Voorzover personele en organisatorische aspecten van belang zijn, zullen ook de directies Personeelszaken en Organisatie en Informatievoorziening een actieve rol vervullen.

Het ministerie van Financiën heeft ook een belangrijke taak op dit gebied. Het is van belang dat de Inspectie der Rijksfinanciën (IRF) van dit ministerie in het kader van de jaarlijkse begrotingsvoorbereiding meer aandacht besteedt aan een kritische toets op bestaand beleid alsmede op mogelijke beleidsalternatieven. Een zelfstandig oordeel van Financiën kan dienen als «bouwsteen» voor de kabinetsdiscussie in het kader van de begrotingsvoorbereiding.

Bij het beoordelen van het functioneren van onderdelen van de rijksdienst kunnen ook bestuurlijk-organisatorische en personele aspecten aan de orde komen. Het ligt dan ook voor de hand dat er bij dergelijke afwegingen in voorkomende gevallen een goede samenwerking is tussen het ministerie van Financiën en het ministerie van Binnenlandse Zaken, dat voor deze aspecten een speciale verantwoordelijkheid heeft.

De heroverweging

De heroverwegingsonderzoeken hebben in het afgelopen decennium hun nut bewezen en zijn daarmee een geheel eigen plaats in gaan nemen in het begrotingsproces. In de heroverwegingsrapporten wordt, veelal op basis van bestaande doorlichtingsresultaten, een aantal beleidsvarianten uitgewerkt dat beoogt een grotere doelmatigheid of effectiviteit van het beleid of de bedrijfsvoering mogelijk te maken.

De heroverweging heeft zowel een budgettaire als een niet-budgettaire betekenis. De budgettaire betekenis bestaat onder meer daaruit dat op

grond van besluiten over heroverwegingsvoorstellen meerjarenramingen van de onderzochte onderwerpen in neerwaartse zin zijn respectievelijk kunnen worden bijgesteld. Daarnaast wordt gekeken naar de doelmatigheid van de inzet van middelen en van het beleid. De niet-budgettaire betekenis is vooral gelegen in de bijdrage aan de herziening van beleidsstructuren (denk aan rapporten op terreinen als decentralisatie, deregulering, planprocedures, beroepsprocedures en subsidieregelingen).

Een wezenlijk kenmerk van de heroverwegingsprocedure is dat de onderwerpselectie door de ministerraad geschiedt, terwijl de resultaten direct worden gekoppeld aan het begrotingsproces. Evaluatieresultaten worden omgezet in eventuele beleidsaanpassing of -ombuiging. Een ander wezenlijk kenmerk is de strakke procedure die onder meer voorziet in toezicht door een interdepartementale commissie, een uniform tijdschema, afwezigheid van een vetorecht tegen beleidsvarianten en de verplichting om een 20%-bezuinigingsvariant te beschrijven.

De heroverwegingsprocedure is een relatief zwaar en arbeidsintensief instrument en zal derhalve in het algemeen gereserveerd moeten blijven voor de doorlichting van omvangrijke en complexe beleidsterreinen. Deze omstandigheid is er ook aanleiding toe om te benadrukken dat bij de onderwerpselectie voor de heroverweging kritisch te werk moet worden gegaan. Het moet erom gaan duidelijk beleidsrelevante onderwerpen op de agenda te krijgen.

In navolging van de Algemene Rekenkamer beklemtoont de werkgroep ook het belang van procedures die waarborgen dat de resultaten van begrotingsdoorlichtingen daadwerkelijk worden gebruikt. Het gaat hierbij in het bijzonder om het gebruik door de ambtelijke en politieke leiding van het departement en het gebruik in het kader van het begrotingsproces. Tegenover grotere vrijheden van het management van ambtelijke diensten behoort immers te staan een grotere aandacht voor verslaglegging en beoordeling van prestaties en effecten.

Ter bevordering van de kwaliteit van departementale doorlichtingen kan het tevens nuttig zijn dat het ministerie van Financiën en het ministerie van Binnenlandse Zaken hierin een rol spelen, bijvoorbeeld wat betreft het aanreiken van methodieken voor doorlichting en het bevorderen van het benutten van doorlichtingen.

Wat betreft het gebruik van de doorlichtingsresultaten in het begrotingsproces komt een coördinerende rol toe aan de FEZ-directies bij de binnendepartementale afweging en aan de minister van Financiën bij de bovendepartementale afweging, namelijk in het kabinet.

Het verdient aanbeveling meer aandacht te besteden aan een kritische doorlichting van de begroting (bestaand beleid) door de departementen en de diensten zelf. Ook is het van belang dat het ministerie van Financiën door een kritische doorlichting van het bestaande beleid in het kader van de begrotingsvoorbereiding een actieve rol vervult. Voorzover personele en organisatorische aspecten aan de orde zijn, is daarbij samenwerking met het ministerie van Binnenlandse Zaken noodzakelijk. Daarnaast dient de minister van Financiën, en in voorkomende gevallen ook de minister van Binnenlandse Zaken, een initiërende en coördinerende rol te vervullen bij de bevordering van de kwaliteit van de departementale evaluaties. Dit kan tevens door het praktische gebruik van kengetallen en indicatoren te stimuleren.

6. INTERNE EN EXTERNE VERZELFSTANDIGING

6.1. Verdere verzelfstandiging

Voor sommige diensten zal, ondanks de in de vorige hoofdstukken aanbevolen aanpassingen in de beheersregels en van het begrotingsproces, een optimale bedrijfsvoering slechts te bereiken zijn door verdergaande speciale beheersregels te creëren. Dit kan bijvoorbeeld gelden voor onderdelen die goederen en diensten voortbrengen waarvoor prijsvorming mogelijk is. Het geven van speciale regels voor dit soort diensten zou neer kunnen komen op het mogelijk maken van – al dan niet verschillende – verzelfstandigingsvormen. Het Regeerakkoord spreekt in dit verband van verhoging van de effectiviteit en efficiency en van het opdragen van de uitvoering van taken aan zelfstandige bestuursorganen of te verzelfstandigen diensten.

6.2. Vormen van verzelfstandiging

Zoals reeds genoemd in hoofdstuk 3, zijn er verschillende vormen van verzelfstandiging mogelijk. In de kabinetsnotitie over verzelfstandiging en privatisering van 3 juli 1990 aan de Tweede Kamer, worden twee hoofdvormen van verzelfstandiging onderscheiden:

- interne verzelfstandiging, waarbij de verzelfstandiging binnen de departementale organisatie plaatsvindt. Denkbare vormen zijn bijvoorbeeld staatsbedrijf, begrotingsfonds, gedeconcentreerde rijksdienst en een rijksdienst met zelfbeheer. Naar buiten toe blijft de minister als (politiek) hoofd van de departementale organisatie de verantwoordelijkheid behouden. Voor het beheersregime geldt, dat de Comptabiliteitswet van toepassing is op deze vormen, tenzij hiervan bij instellingswet wordt afgeweken.
- externe verzelfstandiging, waarbij de taak bij of krachtens de wet aan een juridisch verzelfstandigde eenheid buiten de rijksoverheid wordt opgedragen. De primaire (externe) verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de taak komt bij de leiding van de verzelfstandigde eenheid te liggen. De ministeriële verantwoordelijkheid neemt derhalve af. Of en in hoeverre de Comptabiliteitswet hier van toepassing is, hangt van de omstandigheden af.

Bij externe verzelfstandiging kan vervolgens een nader onderscheid worden gemaakt in:

- externe verzelfstandiging door middel van functionele decentralisatie (zelfstandige bestuursorganen). Kenmerkend voor deze bestuursorganen is dat zij publiekrechtelijke bevoegdheden bezitten en belast zijn met bestuurstaken op specifieke beleidsterreinen. De feitelijke zelfstandigheid van een zelfstandig bestuursorgaan wordt bepaald door de beïnvloedingsmogelijkheden van de centrale overheid ten aanzien van het desbetreffende orgaan.
- externe verzelfstandiging door creatie van onder marktcondities werkende ondernemingen en door oprichting van volgens het beginsel van kostendekking werkende stichtingen (privatisering).

Beantwoording van de vraag of en in hoeverre een beperking van de ministeriële verantwoordelijkheid voor de uitvoering van bepaalde taken mogelijk en gewenst wordt geacht, is primair een bestuurlijke aangelegenheid. Per geval zal moeten worden afgewogen welke organisatievorm de meest wenselijke is. Een belangrijk aspect bij deze afweging is het antwoord op de vraag welk stelsel van beheer tot de mogelijkheden behoort voor de desbetreffende activiteiten.

Als er sprake is van goederen of diensten waarvoor prijsvorming mogelijk is, kan uit doelmatigheidsoverwegingen worden overwogen of externe verzelfstandiging door creatie van een onder marktcondities werkende onderneming (privatisering) gewenst is. Een dergelijke onderneming kan dan meestal ook leningen via de kapitaalmarkt aantrekken. Soms zal ook uitbesteding mogelijk zijn.

In een aantal gevallen zal het niet of slechts in beperkte mate mogelijk zijn overheidstaken onder marktcondities uit te voeren, terwijl om bestuurlijke redenen toch een vorm van (externe) verzelfstandiging wenselijk wordt geacht. Deze situatie kan aanleiding zijn de mogelijkheden te bezien van vormen van externe verzelfstandiging door middel van functionele decentralisatie. Het feit dat het marktmechanisme hier niet of slechts in beperkte mate toepasbaar is, betekent dat de financiële bijdrage van de rijksoverheid aan deze zelfstandige bestuursorganen moet worden bepaald in het kader van het stelsel van collectieve afweging.

Gegeven het scala van verzelfstandigingsmogelijkheden en de in hoofdstuk 2 genoemde knelpunten, dringt zich de vraag op of voor de sector rijk volstaan kan worden met de in de vorige hoofdstukken beschreven algemene aanpassing van de beheersregels en van het begrotingsproces of dat differentiatie van beheersregels wenselijk is. De situatie kan zich namelijk voordoen dat, bezien vanuit het gezichtspunt van de ministeriële verantwoordelijkheid, de voorkeur uitgaat naar het verrichten van bepaalde taken door het rijk, maar dat bepaalde wensen vanuit de bedrijfsvoering er – ondanks de eerder voorgestelde veranderingen van de comptabele en personele beheersregels – toe leiden dat toch gekozen wordt voor externe verzelfstandiging. Naar het oordeel van de werkgroep wordt dan om een oneigenlijke reden gekozen voor externe verzelfstandiging, in plaats van interne verzelfstandiging. Bestuurlijk-politieke overwegingen behoren te prevaleren bij de keuze wie bepaalde taken uitvoert. Om oneigenlijke keuzen te voorkomen, wordt hieronder ingegaan op een differentiatie van beheersregels binnen de sector rijk, waarbij ook binnen de sector rijk zo veel mogelijk rekening wordt gehouden met de eisen die in bepaalde gevallen voortvloeien uit de wens tot het voeren van een meer bedrijfsmatig beheer.

6.3. Het agentschap

Meer bevoegdheden; een grotere verantwoordelijkheid

Het introduceren van differentiatie van beheersregels, dat wil zeggen speciale beheersregels voor dienstonderdelen binnen het rijk, kan worden beschouwd als een vorm van interne verzelfstandiging. Organisatievormen worden immers in belangrijke mate bepaald door de beheersregels die van toepassing zijn. Het creëren van speciale beheersregels komt er in zekere zin op neer dat er voor het te voeren beheer een zekere afstand wordt gecreëerd tot het moederdepartement die verder gaat dan in hoofdstuk 3 is beschreven. In specifieke gevallen kan het zijn dat de algemene herijking van de beheersregels niet voldoende is met het oog op een doelmatiger bedrijfsvoering. Verdergaande bevoegdheden kunnen betrekking hebben op:

- De inzet van middelen bij de uitvoering van een bepaald beleid. Het kan bij voorbeeld wenselijk zijn dat een dienst meer mogelijkheden nodig heeft in de sfeer van de arbeidsvoorwaarden. Een eventuele verdergaande flexibilisering van de arbeidsvoorwaarden zal evenwel moeten passen binnen de afspraken die gemaakt worden in het kader van het nieuwe overlegstelsel, zoals is verwoord in paragraaf 4.2. Ook speciale faciliteiten voor de huisvesting kunnen gewenst zijn, bij voorbeeld als de huisvesting een belangrijke factor is die mede de

dienstverlening bepaalt. Zoals in paragraaf 4.2 is uiteengezet, dient hier eerst het onderzoek naar de huisvestingsfunctie bij het rijk te worden afgewacht.

- De eindejaarsflexibiliteit.
Diensten met grote investeringsprojecten zouden behoefte kunnen hebben aan een grotere eindejaarsflexibiliteit.
- Een reserveringsmogelijkheid voor apparaatsuitgaven.
Via een reserveringsmogelijkheid komt tot uitdrukking dat niet-bestede middelen en ontvangsten die niet tot uitgaven hebben geleid, beschikbaar blijven voor het bestemde doel. Het gaat hier via een andere weg ook om ruimere bevoegdheden bij de inzet van middelen, in het bijzonder apparaatsuitgaven; het is niet de bedoeling dat niet-bestede programma-uitgaven zoals subsidies en inkomensoverdrachten op een rekening apart worden gezet. Opgemerkt zij dat het begrip reserveren hier in een andere betekenis wordt gebruikt dan in de vorige hoofdstukken. Gaat het bij reserveren in de meerjarencijfers en bij begrotingsreserves om ruimte in de begrotings- en meerjarencijfers, bij de hier bedoelde reserveringsmogelijkheid gaat het om geldelijke tegoeden die als het ware op een rekening worden aangehouden.
- Een vermogensbeheer.
Voor sommige diensten kan het wenselijk zijn dat zij een «eigen» of beter, afgezonderd, vermogen beheren en verantwoording afleggen in termen van een bedrijfsresultaat. Daarvoor kan een baten-lastenstelsel nodig zijn. Bij dergelijke diensten is de kasontwikkeling of liquiditeitspositie, die uiteraard niet uit de hand mag lopen, veel meer een randvoorwaarde dan – zoals in het huidige comptabele stelsel – de centrale sturingsgrootheid.

Een grotere zelfstandigheid voor een dienst betekent ook een grotere verantwoordelijkheid. In de lijn van hoofdstuk 3 zal uit de verantwoording van zo'n dienst achteraf moeten blijken of men de ruimere bevoegdheden ook waar heeft kunnen maken. Als dat niet het geval is, kunnen daar, afhankelijk van de bevoegdheden, sancties aan worden verbonden.

Meer dan zelfbeheer

Sommige bevoegdheden zoals een soepeler eindejaarsregime, een reserveringsmogelijkheid en flexibeler arbeidsvoorwaarden, zijn te beschouwen als ver(der)gaande vormen van zelfbeheer. Het gaat immers om afspraken met de dienstleiding of met centrale departementen als Financiën en Binnenlandse Zaken. Zolang deze afspraken binnen de grenzen van de comptabele wetgeving blijven, is er in comptabel opzicht niets bijzonders aan de hand.

Voor bepaalde bevoegdheden zal het evenwel niet mogelijk zijn binnen de grenzen van de Comptabiliteitswet te blijven. Dat is het geval indien een dienstonderdeel de bevoegdheid zou krijgen een «eigen» of beter, afgezonderd, vermogen te beheren en verantwoording zou afleggen in termen van een bedrijfsresultaat. Bij zo'n dienst wordt gestuurd op een bepaald resultaat, dat tot uitdrukking komt in winst of verlies. Daar ligt een baten-lastenstelsel in de rede waarbij het algemene regime van de Comptabiliteitswet, het verplichtingen-kasstelsel, dan niet per se meer van toepassing is.

Agentschappen

De werkgroep denkt aan speciale beheersregels voor dienstonderdelen die thans met een of meer (onderdelen van) artikelen op de begrotingen van ministeries voorkomen. Daarvoor lijkt een nieuwe comptabele figuur de aangewezen weg. Het onderscheid met het besturingsmodel dat in hoofdstuk 3 is beschreven, is dat het bij de hier bedoelde differentiatie van beheersregels gaat om afwijkingen van de algemeen geldende

bovendepartementale regelgeving. Naar analogie van de agencies in het Verenigd Koninkrijk zou een dergelijke nieuwe constructie met het begrip «agentschap» kunnen worden aangeduid. Agentschappen zouden in die gedachtengang overheidsinstellingen met een grotere zelfstandigheid moeten zijn dan de huidige departementale (buiten)diensten. Opgemerkt zij overigens dat de vergelijking met het Verenigd Koninkrijk louter illustratief is. Het gaat niet per se om het overplanten van de Engelse situatie naar de Nederlandse.

Het agentschap is bedoeld voor onderdelen van het rijk waarbij een doelmatiger bedrijfsvoering bereikt kan worden via een speciaal beheersregime, zonder dat de macro-doelstellingen van normering, allocatie en beheersing in gevaar komen. Niet elk agentschap hoeft hetzelfde regime te hebben. Het gaat om maatwerk, uiteraard binnen algemene kaders die voortvloeien uit het feit dat het gaat om de aanwending van overheidsgeld, onder de volle ministeriële (eind)verantwoordelijkheid. Van geval tot geval zal moeten worden bezien welke bevoegdheden en verantwoordelijkheden een agentschap krijgt. Wellicht zal dan ook blijken of zich voor een bepaald type dienst een bepaalde set beheersregels uitkristalliseert. Het is niet de bedoeling dat er een wildgroei van allerlei beheersregimes ontstaat.

Ministeriële verantwoordelijkheid

Kenmerkend voor agentschappen is dat ze meer bevoegdheden bij de bedrijfsvoering hebben dan «normale» beleidsdirecties. De manager van een agentschap is ten volle aanspreekbaar op het beheer. Natuurlijk blijft de minister onder wie een agentschap ressorteert, ten opzichte van de Staten-Generaal volledig verantwoordelijk voor het beleid en beheer van agentschappen, maar de facto zal de positie van de minister ten aanzien van het beheer wel veranderen. Per slot van rekening betekent de instelling van een agentschap dat een onderdeel van het rijk voor het beheer op afstand van het moederdepartement gezet wordt. Agentschappen oefenen bevoegdheden uit namens de minister. De specifieke bevoegdheden en verantwoordelijkheden dienen bij de instelling duidelijk te worden vastgelegd.

Vergeleken met bijvoorbeeld zelfstandige bestuursorganen is de positie van een minister bij een agentschap duidelijk; de minister is in beginsel volledig beslissingsbevoegd. Bij een zelfstandig bestuursorgaan hangen de bevoegdheden van een minister af van wat er bij de instelling van het orgaan is bepaald. In de praktijk blijkt dat de ministeriële verantwoordelijkheid bij zelfstandige bestuursorganen van geval tot geval anders geregeld is. Bij agentschappen is daarentegen duidelijk dat zij onderdeel zijn van de totale rijksorganisatie, dat zij geen zelfstandige rechtspersoon zijn, dat de werknemers de status van (rijks)ambtenaar hebben, en dat agentschappen ook in andere opzichten – bijvoorbeeld wat betreft het fiscale regime en de controlebevoegdheden van de Algemene Rekenkamer – onder het rijk vallen.

Wijziging van de Comptabiliteitswet

Zoals hiervoor is aangegeven, hoeft differentiatie van beheersregels niet te betekenen dat van de algemeen geldende bepalingen in de Comptabiliteitswet wordt afgeweken, maar het kan in sommige gevallen wel. Strikt genomen zou dus slechts voor die differentiatie van beheersregels waarbij van de Comptabiliteitswet wordt afgeweken, een voorziening in die wet opgenomen behoeven te worden. Het is naar het oordeel van de werkgroep echter wenselijk voor alle agentschappen een bepaling in de Comptabiliteitswet op te nemen. De Comptabiliteitswet geeft de hoofdlijnen van het financiële beheer van het rijk aan en het mogelijke bestaan van agentschappen behoort in het algemeen – dus ongeacht de speci-

fieke differentiatie van regels – tot die hoofdlijnen. Bovendien kunnen de vrijheden die een agentschap krijgt, materieel van invloed zijn op de wijze van goedkeuring van de uitgaven en ontvangsten door de Staten-Generaal. Hierop wordt in paragraaf 6.6 nader ingegaan. Een algemene bepaling in de Comptabiliteitswet is dan ook op zijn plaats.

De constructie van staatsbedrijven

Indien voor een onderdeel van het rijk een afwijkend beheer wenselijk is, kan daartoe volgens de huidige Comptabiliteitswet een staatsbedrijf worden ingesteld. Staatsbedrijven zijn zelfstandige bedrijven, waarvoor een minister verantwoordelijk is, met meestal een commercieel boekhoudstelsel dat van belang is voor de kostprijsbepaling bij het optreden op de markt. De constructie van staatsbedrijven is momenteel geregeld in de Bedrijvenwet. Ieder staatsbedrijf heeft bovendien een eigen instellingswet. De begrotingen en rekeningen van staatsbedrijven zijn – met inachtneming van de bijzondere comptabele voorschriften hiervoor – onderworpen aan het autorisatierecht van de Staten-Generaal. Via de «moederposten» van staatsbedrijven op departementale begrotingen zijn zij tevens onderworpen aan de algehele begrotingsnormering, -allocatie en -beheersing.

Staatsbedrijven zijn als het ware een speciale vorm van differentiatie van beheersregels. Met name gaat het dan om bedrijfseconomische beginselen die zoveel mogelijk in acht genomen behoren te worden. Met de constructie van agentschappen zijn ook andere vormen van differentiatie van beheersregels mogelijk. Agentschappen bieden meer dan de huidige staatsbedrijven de mogelijkheid om – binnen de sector rijk – op passende wijze flexibel in te spelen op de eisen die gesteld worden vanuit de wenselijkheid van een bedrijfsmatig beheer.

Mede tegen de achtergrond van het feit dat er thans nog slechts één staatsbedrijf bestaat, rijst overigens wel de vraag of het niet mogelijk is, tegelijkertijd met de introductie van de comptabele figuur van het agentschap, de comptabele figuur van het staatsbedrijf af te schaffen.

Het verdient aanbeveling voor dienstonderdelen waar een doelmatige bedrijfsvoering gediend is met speciale beheersregels, zonder dat daardoor de normering, allocatie en beheersing van de begroting in het gedrang komen, een apart beheersregime te ontwikkelen via de constructie van een agentschap. Daarvoor is wijziging van de Comptabiliteitswet noodzakelijk.

6.4. Bevoegdheden en verantwoordelijkheden

Een agentschap is meer dan zelfbeheer, maar de gedachte is analoog. Vooraf worden afspraken met een agentschap gemaakt en achteraf moet er een duidelijke verantwoording zijn. De begroting van het agentschap wordt vooraf goedgekeurd door de beherend minister. De financiële verantwoording van het agentschap wordt eveneens aan de beherend minister overgelegd, alsmede – ter informatie respectievelijk als het ware in de vorm van een slotwet ter autorisatie (zie ook paragraaf 6.6) – aan de Staten-Generaal. Het moederdepartement maakt jaarlijks vooraf afspraken met het agentschap over de resultaten die gerealiseerd dienen te worden. Het gaat er in essentie om dat in kwantitatieve termen wordt vastgelegd welke producten of diensten worden voortgebracht danwel welke activiteiten worden verricht respectievelijk welke middelen worden ingezet. Afhankelijk van de precieze voorwaarden heeft het agentschap – met inachtneming van het gestelde in de vorige paragraaf over de arbeidsvoorwaarden en de huisvesting – vergaande bevoegdheden voor

zijn eigen bedrijfsvoering. De financiële verantwoording moet na afloop van het jaar inzicht verschaffen in de mate waarin de voorgenomen activiteiten zijn gerealiseerd. Deze verantwoording moet voorzien zijn van een accountantsverklaring.

Wat de accountantscontrole betreft, ligt het min of meer voor de hand dat onder de verantwoordelijkheid van de DAD voor een agentschap de controle van het financiële beheer en de verantwoording daarover wordt uitbesteed. De administratie van een agentschap staat ook in zekere zin los van de departementale begrotingsadministratie. De adviserende functie van de DAD voor een minister over de inrichting van het financiële beheer zal, gelet op de ministeriële verantwoordelijkheid, ook betrekking hebben op agentschappen.

Tegenover de ruimere bevoegdheden van agentschappen bij de bedrijfsvoering, staan grotere verantwoordelijkheden. In de begroting en verantwoording van een agentschap zal het bedrijfsresultaat mede in de vorm van kengetallen en produktiemaatstaven opgenomen dienen te zijn. Daarnaast zullen agentschappen ook hun kosten voor verrichte dienstverlening, bijvoorbeeld aan het moederdepartement, in rekening moeten brengen. In sommige gevallen zou overigens ook zonder agentschappen de doelmatigheid van de bedrijfsvoering gediend kunnen worden met kostendoorberekening. Ten slotte kunnen bepaalde consequenties volgen wanneer blijkt dat beoogde bedrijfsresultaten (regelmatig) niet worden gehaald. De verantwoordelijkheden van agentschappen zullen van geval tot geval bij de instelling van een agentschap afgesproken behoren te worden.

Het verdient aanbeveling dat bij de instelling van een agentschap de specifieke bevoegdheden en verantwoordelijkheden van het agentschap duidelijk worden vastgelegd.

6.5. Reserveren maar geen leningsbevoegdheid

6.5.1. Reserveren

De mogelijke extra bevoegdheden van een agentschap op financieel gebied vallen in wezen in twee onderdelen uiteen.

Agentschappen met een vermogensbeheer

Sommige agentschappen zullen de verantwoordelijkheid krijgen een zeker bedrijfsvermogen te beheren met behulp waarvan de verlangde productie moet worden voortgebracht. Deze agentschappen zullen, net als de staatsbedrijven nu, een resultatenrekening en een balans dienen te overleggen. Zij zullen de begroting dan ook moeten opstellen volgens het stelsel van baten en lasten en een commerciële boekhouding voeren. De essentie is dat de administratieve vormgeving zo doelmatig mogelijk moet zijn toegesneden op het presenteren van de bedrijfsresultaten. Bij zo'n agentschap wordt er op het resultaat gestuurd. De kaspositie is veel meer een randvoorwaarde. Het begrotingsstelsel voor dit soort agentschappen zal derhalve in het algemeen het baten-lastenstelsel zijn. Dat betekent dat er geen verantwoording op kasbasis is. De stand van de kas komt immers alleen voor op de balans van het agentschap. Dat is een probleem voor de relatie naar de begroting en rekening van het moederdepartement, waarop thans alleen uitgaven en ontvangsten voorkomen. Aan de orde is dan op welke wijze het budgetrecht bij agentschappen gestalte krijgt. In paragraaf 6.6 wordt daarop ingegaan.

Als qua autorisatie en qua begrotingsbeheersing de kasontwikkeling maatgevend zou zijn, heeft een agentschap nog niet veel voordelen van

een baten-lastenadministratie. Andere instanties zouden het agentschap dan primair op de kascijfers blijven beoordelen. Dat kan niet de bedoeling zijn. Er moet daarom bij de autorisatie rekening mee worden gehouden dat het agentschap niet primair op de kascijfers stuurt, maar op het bedrijfsresultaat dat in winst of verlies tot uitdrukking komt. Voor de begrotingsbeheersing zouden, naar het oordeel van de werkgroep, schommelingen in de kas van agentschappen met een eigen vermogensbeheer buiten beschouwing kunnen worden gehouden. Met de schommelingen in de kas wordt bedoeld op de wisselingen in de reservepositie, zoals bedoeld in paragraaf 6.3. Door binnen de regels van de budgetdiscipline ruimte te bieden aan wisselingen in de kasreservepositie van agentschappen, wordt gewaarborgd dat agentschappen vrijelijk op het bedrijfsresultaat kunnen sturen. Daarmee verkrijgen agentschappen een mogelijkheid die bijvoorbeeld zelfstandige bestuursorganen reeds kennen.

Agentschappen zonder eigen vermogensbeheer

Agentschappen zonder eigen vermogensbeheer zullen veelal met een verplichtingen-kasstelsel werken. Op financieel terrein zullen de extra bevoegdheden dan vooral liggen in ruimere faciliteiten voor het omgaan met de jaargrenzen van het budget. Deze zouden, evenals bij de agentschappen met een eigen vermogensbeheer, gerealiseerd kunnen worden via een reserveringsmogelijkheid.

6.5.2. Spanningsveld tussen de reserveringsfaciliteit en de algemene budgettaire ontwikkeling

Er kan een spanningsveld optreden tussen de reserveringsfaciliteit en de beheersing van het budgettaire totaalbeeld. De gereserveerde bedragen kunnen immers uitgegeven worden op tijdstippen die in beginsel door het agentschap worden bepaald. De werkgroep wijst er evenwel op dat het ook hier om verschuivingen tussen de jaren gaat. Structureel gezien loopt de ontwikkeling van de overheidsfinanciën en de staatsschuld door de reserveringsmogelijkheid niet uit de pas. Daarbij zij bedacht dat een eventuele verslechtering van het budgettaire beeld altijd vooraf is gegaan door een gunstiger positie. Per saldo werkt de faciliteit dus nooit verslechterend voor de staatsschuld uit. Bovendien mag verondersteld worden dat er aan reserveringen voor toekomstige investeringen een planning ten grondslag ligt, zodat een eventuele belasting van het budgettaire beeld niet onverwacht komt. Daarvoor moet overigens wel goed de vinger aan de pols worden gehouden. De verwachting bestaat dat er dan ook geen al te grote risico's bestaan. Het is derhalve – terwille van de waarborging van het functioneren van agentschappen – te overwegen om bij de regels van de budgetdiscipline ruimte te bieden aan de opbouw en de aanwending van de reserveringen van agentschappen, in casu het uitgeven van de gereserveerde bedragen. Voor een goed begrip zij herhaald dat de reserveringsmogelijkheid betrekking heeft op de apparaatsuitgaven en niet op programma-uitgaven zoals subsidies en inkomensoverdrachten.

Het verdient aanbeveling aan agentschappen meer mogelijkheden bij de bedrijfsvoering te verstrekken door een reserveringsmogelijkheid voor apparaatsuitgaven te creëren.

Het verdient overweging om bij de regels van de budgetdiscipline ruimte te bieden aan de opbouw en de aanwending van de reserveringen van agentschappen, in casu het uitgeven van gereserveerde bedragen. Bij de risico's hiervan zij vooral bedacht dat een eventuele verslechtering van het budgettaire beeld altijd vooraf is gegaan door een gunstiger positie. Per saldo treedt er dus geen verslechtering voor de staatsschuld op.

6.5.3. *Rekening-courant-verhouding met het ministerie van Financiën*

Agentschappen voeren een afgescheiden beheer en administratie. Het ligt voor de hand die aparte status mede gestalte te geven door een agentschap een rekening-courant-verhouding met de Rijkshoofdboekhouding (RHB) van het ministerie van Financiën te geven. Over de tegoeden mag een agentschap dan vrijelijk beschikken. Er vindt ook geen vermenging of integratie met de financiële rekeningen van het moederdepartement plaats. Het moederdepartement zorgt ervoor dat de (eventueel) op de begroting van het moederdepartement uitgetrokken bedragen op de rekening-courant-rekening van het betrokken agentschap worden gestort. De niet-bestede bedragen blijven staan op de rekening-courant-verhouding van het agentschap met de RHB. Daarmee vallen automatisch ook zogenaamde efficiencywinst en, afhankelijk van de voorwaarden, extra ontvangsten toe aan het agentschap.

Denkbaar zou zijn dat agentschappen de reservering niet bij het rijk maar bij een particuliere bank zouden aanhouden. De werkgroep wijst die optie af. Alleen al uit kostenoverwegingen behoren eventuele tegoeden van agentschappen in handen van het rijk te blijven. Het gaat om overheidsgeld waarvan het niet de bedoeling is dat dit elders wordt uitgezet. Dat neemt niet weg dat het voordelen kan hebben dat agentschappen, evenals onderdelen van het rijk thans, rekeningen bij particuliere banken aanhouden, welke dan evenwel onder hetzelfde regime vallen als rekeningen van andere onderdelen van het rijk. Zij bevatten dan ook geen positieve of negatieve saldi. Zij vallen ook binnen het begrip «Schatkist».

Het ligt in de rede dat agentschappen een rentevergoeding ontvangen voor de tegoeden die zij bij de RHB aanhouden. Voor tekorten moet dan uiteraard rente betaald worden. Overigens mogen tekorten slechts van tijdelijke aard zijn.

Het verdient aanbeveling dat agentschappen een aparte rekening-courant-verhouding met de Rijkshoofdboekhouding van het ministerie van Financiën krijgen.

6.5.4. *Geen leningsbevoegdheid*

De werkgroep acht een leningsbevoegdheid voor agentschappen niet juist, gegeven het feit dat agentschappen ten principale onderdeel van het rijk blijven. Als er vanuit allocatieve overwegingen behoefte zou bestaan aan extra financiële armslag is de aangewezen weg dat de bijdragen die van de begroting van het moederdepartement naar het agentschap gaan, worden verhoogd. Gebeurt dat niet, dan gaat het niet aan de algehele prioriteitenstelling en de begrotingsnormering te ondergraven via een zelfstandig beroep van het agentschap op de kapitaalmarkt. Dit zou tevens het autorisatierecht van de Staten-Generaal in ernstige mate aantasten. Alleen private ondernemingen kunnen zelfstandig een beroep op de kapitaalmarkt doen.

Het verdient geen aanbeveling dat agentschappen een eigen leningsbevoegdheid krijgen.

6.6. **Budgetrecht en doelmatige bedrijfsvoering**

De relatie tussen een zelfstandig bestuursorgaan en de begroting van het betrokken departement blijkt veelal uit een bijdrage op de departementale begroting aan het zelfstandige bestuursorgaan. Het zelfstandige bestuursorgaan heeft daarbij vervolgens vrijheid van de inzet van

middelen. Een analoge situatie staat de werkgroep ook voor ogen bij *agentschappen*. *Agentschappen ontvangen van het moederdepartement* veelal bijdragen in de apparaatskosten. De bijdragen die het agentschap niet uitgeeft, blijven staan op de eerder genoemde rekening-courant-verhouding met de RHB.

Het zou aantrekkelijk zijn als in de departementale rekening alleen de (netto) bijdrage van het moederdepartement aan het agentschap zou hoeven te worden verantwoord. Als een deel van die bijdrage in een later jaar door het agentschap wordt uitgegeven, zou voor dat deel in een volgend jaar niet opnieuw goedkeuring door de Staten-Generaal nodig zijn. De situatie is dan geheel vergelijkbaar met een zelfstandig bestuursorgaan. Nadat er eenmaal autorisatie is verleend, heeft een agentschap ook over de jaren heen een eigen bevoegdheid bij de inzet van middelen. Vooral voor agentschappen met een eigen vermogensbeheer biedt zo'n mogelijkheid perspectief.

Een belangrijk punt van aandacht is hoe bij agentschappen inhoud wordt gegeven aan het budgetrecht van de Staten-Generaal. Voor de Staten-Generaal is het belangrijkste dat bij de autorisatie, op welke wijze die ook precies vorm krijgt, rekening wordt gehouden met het feit dat een agentschap stuurt op het bedrijfsresultaat dat onder meer tot uitdrukking komt in de vorm van winst of verlies. Dan ligt het in de rede dat de autorisatie zich hier ook op richt. Er zijn verschillende mogelijkheden om met oog voor de bedrijfsvoering het budgetrecht goed tot uitdrukking te laten komen. Zo zou via de begroting van het moederdepartement ook aparte autorisatie van het beoogde exploitatieresultaat aan de Staten-Generaal gevraagd kunnen worden. Via de rekening van het moederdepartement wordt vervolgens verantwoording aan de Staten-Generaal afgelegd. Door de rekening van het agentschap als bijlage te voegen bij de financiële verantwoording van het moederdepartement, krijgen de Staten-Generaal een volledig inzicht in de resultaten van een agentschap. Het is evenwel ook denkbaar om de financiële verantwoording van het agentschap, als het ware in de vorm van een slotwet, als zodanig ter autorisatie, in casu ter vaststelling aan de Staten-Generaal voor te leggen. Het is een kwestie van enerzijds administratieve doelmatigheid en anderzijds invulling van het autorisatierecht waarover duidelijk ook de opinie van de Staten-Generaal gehoord zou moeten worden.

Dat geldt evenzeer voor een hieraan verwante vraag, namelijk of de instelling van een agentschap al dan niet via een afzonderlijke instellingswet geregeld dient te worden. Aan de ene kant zou de invulling van het budgetrecht hiervoor kunnen pleiten. Het budgetrecht kan bij agentschappen een iets andere inhoud krijgen en zo bezien valt er wat voor te zeggen dat de Staten-Generaal zich daar vooraf over uitspreken via een instellingswet. Aan de andere kant zou het intact laten van de ministeriële verantwoordelijkheid in tegenstelling tot die bij zelfstandige bestuursorganen een argument tegen kunnen zijn. Het komt immers vreemd over dat een onderdeel van een ministerie bij wet zou moeten worden ingesteld. Een instellingswet is ook bewerkelijker. Een tussenvorm is wellicht dat het voornemen tot instelling van een agentschap bij de Staten-Generaal gemeld wordt en dat, als deze niet binnen een bepaalde periode reageren, er geen instellingswet nodig is.

Het verdient aanbeveling dat de Staten-Generaal de uitgaven en ontvangsten van agentschappen autoriseren via de begroting van het moederdepartement, waarbij voor agentschappen met een eigen vermogensbeheer het taakstellende exploitatieresultaat apart in de begrotingswet van het moederdepartement opgenomen wordt. Het behaalde resultaat wordt opgenomen in

de financiële verantwoording van het moederdepartement. De rekeningen van de desbetreffende agentschappen worden daarbij gevoegd als bijlage ter inzage voor de Staten-Generaal of, als het ware in de vorm van een slotwet, ter autorisatie. Bezien zou moeten worden of de instelling van agentschappen bij instellingswet geregeld dient te worden. Het is wenselijk over het budgetrecht bij agentschappen in overleg te treden met de Staten-Generaal.

6.7. Invoering van agentschappen

In welke gevallen een agentschap?

De grote vraag is uiteraard aan welke onderdelen van het rijk bij de instelling van agentschappen wordt gedacht. Voor de werkgroep is die vraag moeilijk te beantwoorden. Immers, de daarvóór liggende vraag is of activiteiten door het rijk verricht moeten worden en dat is een vraag, die van geval tot geval moet worden beantwoord. Maar ook voor activiteiten die binnen het rijk blijven, is op voorhand moeilijk aan te geven of een bepaald type overheidsdienst in aanmerking komt voor de status van agentschap.

Er zijn verschillende soorten overheidsactiviteiten en er zijn verschillende vormen van interne en externe verzelfstandiging. Tussen beide bestaat geen één op één relatie. Steeds weer zal moeten worden bezien op welke wijze activiteiten op de meest doelmatige manier kunnen worden verricht. In de ene situatie zal het «gewone» zelfbeheer de aangewezen weg zijn, in een andere situatie volledige privatisering. Van belang is dat er steeds een goede afweging wordt gemaakt. Diensten, waarvoor wordt overwogen ze op afstand te zetten, moeten vooraf goed worden doorgelicht, of het nu gaat om een vorm van interne of van externe verzelfstandiging. Duidelijk moet zijn waarom bijvoorbeeld voor een agentschap gekozen wordt en bijvoorbeeld niet voor het «gewone» zelfbeheer of voor een vorm van externe verzelfstandiging. Ook zal bij onderdelen die voor externe verzelfstandiging kiezen, de vraag gesteld kunnen worden waarom niet voor de agentschap-status wordt gekozen.

Overigens blijkt er een zeer grote diversiteit tussen organen te bestaan voor wat betreft soorten taken, juridische grondslag, instellingsbesluit en verhouding ten aanzien van de centrale overheid. Aangezien zelfstandige bestuursorganen publiekrechtelijke bevoegdheden bezitten en qua financiering veelal afhankelijk zijn van het budgetmechanisme, acht de werkgroep het van belang dat de wetgever zich bij instelling van zelfstandige bestuursorganen expliciet uitlaat over de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van deze organen. Niet zelden zijn er bij zelfstandige bestuursorganen grote tekortkomingen in het financiële beheer en bij de verantwoording en controle, die zich aan de parlementaire controle onttrekken. In de nota «Functioneel bestuur: waarom en hoe?» worden overigens enkele toetsingspunten voor de vormgeving van zelfstandige bestuursorganen gegeven.

Welke vorm ook gekozen wordt, zolang activiteiten door het rijk gefinancierd worden, blijven ze altijd onderworpen aan het allocatie- en normeringsmechanisme die bij de rijksbegroting horen. Verzelfstandigde diensten kunnen niet gevrijwaard worden voor budgettaire ingrepen, ook al moet natuurlijk het besef aanwezig zijn dat er een spanningsveld aanwezig is tussen enerzijds het doelmatig opereren en anderzijds het onderworpen zijn aan eventuele budgettaire ingrepen. Overigens bestaat in de marktsector dit spanningsveld in nog sterkere mate. Daar blijken tussentijdse bijsturingen als gevolg van externe schokken nog minder vermijdbaar te zijn. De organisatorische vormgeving speelt hier dus geen doorslaggevende rol.

De door de commissie voor de Rijksuitgaven genoemde voorbeelden – de rijksmusea, de Rijksgebouwendienst, de Informatiseringsbank, de universiteiten, de rijkspolitie en het CBS – liggen verspreid over de in hoofdstuk 2 genoemde typologie met vijf categorieën overheidsactiviteiten, met dien verstande dat beleidsvormende directies in de opsomming van de commissie niet voorkomen. Deze hebben ook minder goed meetbare producten. Denkbaar is dat de genoemde instellingen voor de status van agentschap in aanmerking zouden kunnen komen.

Efficiencyverbeteringen

Bij de verdergaande vormen van interne en externe verzelfstandiging zal de bedrijfsvoering baat moeten hebben. Als gevolg van de flexibilisering van het beheersregime bij verzelfstandiging kan worden verwacht dat in de bedrijfsmatige sfeer voordelen worden gerealiseerd die ook tot budgettaire besparingen kunnen leiden. Wanneer geen besparingen mogelijk zouden zijn op het apparaatsbudget van de betrokken dienst en van het betrokken departement, moet men zich met nadruk de vraag stellen in hoeverre het zinvol is dat men zich de kosten en moeite getroost die onvermijdelijk aan de creatie van vormen van verzelfstandiging verbonden zullen zijn. Bij het moederdepartement zijn besparingen mogelijk als gevolg van een geringere coördinatielast.

Vanuit deze optiek ligt het in de rede dat aan agentschappen en de moederdepartementen enigerlei vorm van taakstellende efficiencykorting opgelegd krijgen. Deze zou dan in een zodanige vorm gegoten moeten worden, dat ze geen aantasting oplevert van de prikkel tot efficiënt werken. Tevens ligt het in de rede dat rekening wordt gehouden met de eventuele aanloopkosten die de agentschapstatus met zich brengt. Overigens zal het opleggen van dit soort efficiencytaakstellingen zeker niet beperkt hoeven te blijven tot agentschappen. Ook binnen de «normale» rijksdienst, alsmede juist bij verdergaande vormen van verzelfstandiging (zelfstandige bestuursorganen, echte privatisering) ligt een dergelijke taakstelling naar het oordeel van de werkgroep in de rede. Agentschappen en vormen van externe verzelfstandiging hebben dan, via hun verzelfstandigde beheersregime, de concrete instrumenten om die taakstelling waar te maken.

Grotere verantwoordingsplicht

Een belangrijk element bij verzelfstandigde eenheden binnen de rijksdienst is, dat deze op duidelijke wijze verantwoording afleggen over het gevoerde beheer. Uitgaande van eenheden die bedrijfsmatig beogen te opereren, ligt het in de rede dat agentschappen de verantwoording over hun beheer vormgeven via duidelijke en informatieve kengetallen respectievelijk produktiemaatstaven. Via dergelijke indicatoren kan vooraf een aanduiding worden gegeven van hoe men zo effectief en doelmatig mogelijk met de beschikbare middelen wil omgaan. En achteraf vormen de indicatoren een maatstaf om het gevoerde beheer te toetsen. Met behulp van de kengetallen kan ook inhoud worden gegeven aan de efficiencytaakstellingen.

Kengetallen kunnen voor diverse «sturingsniveaus» een functie vervullen. Voor de dienstleiding van het agentschap kunnen ze een instrument zijn voor het voeren van een bedrijfsmatig beheer. Voor de ambtelijke en politieke leiding van het moederdepartement kunnen kengetallen een rol spelen bij het maken van afspraken met het agentschap respectievelijk het toetsen van het door het agentschap gevoerde beheer aan die afspraken. Voor het ministerie van Financiën, de ministerraad en de Staten-Generaal kunnen kengetallen een nuttig instrumentarium zijn om, ten behoeve van de begrotingsallocatie en eventueel de doorlichting van het gevoerde beleid en beheer, een globaal inzicht te krijgen in het reilen en zeilen van de desbetreffende agentschappen.

Standaardprocedure en tijdshorizon

Omdat het bij agentschappen om maatwerk gaat en de departementen zelf het best op de hoogte zijn van eventuele knelpunten in het beheer, ligt het in de rede dat de departementen voorstellen voor de invoering van agentschappen doen. Het is wenselijk een standaardprocedure voor de invoering van agentschappen te ontwikkelen.

Gelet op het bijzondere karakter van agentschappen, zowel in comptabel opzicht als met betrekking tot de begrotingsbeheersing, ligt het in de rede om bij de instelling van agentschappen een horizonbepaling in te bouwen. Na zeg twee à drie jaar zou het agentschap in die vorm slechts voortgezet moeten worden als een expliciete evaluatie tot een positief oordeel leidt. Toetsingspunten kunnen dan onder andere gelegen zijn in de behaalde efficiencywinst, in het zinvol hanteren van kengetallen en produktiemaatstaven, in de ervaringen met betrekking tot de reservevorming en in het hanteren van het autorisatierecht door de Staten-Generaal.

Het verdient aanbeveling een standaardprocedure voor de invoering van agentschappen te ontwikkelen. Aan interne verzelfstandiging (en zeker ook aan externe verzelfstandiging) moet een goed onderzoek voorafgaan. Voorshands ware de invoering van agentschappen aan een tijdshorizon te binden.

Het verdient aanbeveling een nadere uitwerking te geven aan de toetsingspunten voor de vormgeving van zelfstandige bestuursorganen.

7. TEN SLOTTE

Het beheer bij de rijksoverheid is in beweging. Op de fundamenten die sinds 1985 met de operatie comptabel bestel zijn gelegd, is in dit rapport verder gebouwd. Er zijn oplossingsrichtingen voor bestaande knelpunten geformuleerd, om een doelmatiger financieel beheer tot stand te brengen zonder dat hierdoor de beheersing van de rijksbegroting wordt aangetast. Voor de komende jaren staat een meer resultaatgerichte sturing bij het rijk voor ogen. De kernwoorden zijn daarbij meer integraal management ofwel een koppeling van beleid en beheer; op centraal niveau sturing op hoofdlijnen; op decentraal niveau meer bevoegdheden, met name wat betreft de inzet van apparaatsuitgaven; afspraken over de produkten en de budgettaire randvoorwaarden; systematische verantwoording aan de dienstleiding en de politieke leiding; en periodieke doorlichting.

Hoewel een aantal van de in dit rapport voorgestelde ontwikkelingen reeds in gang is gezet, zal de verdere versterking van het beheer bij de rijksoverheid bewust gestuurd en begeleid moeten worden. De aanbevelingen in dit rapport zullen bijvoorbeeld tot aanpassing van de comptabele regelgeving – zoals onder meer de Comptabiliteitswet en de budgetdisciplineregels – moeten leiden. Voor de verdere uitwerking van de in dit rapport gegeven aanbevelingen zullen in voorkomende gevallen invoeringstrajecten moeten worden bepaald.

Bij het verder bouwen aan het bouwwerk van het beheer mag niet worden vergeten dat het fundament daaronder, via de operatie comptabel bestel, op een aantal fronten nog in bewerking is en dat ook in de toekomst dit fundament onderhouden zal moeten worden. Verder bouwen aan wat met de operatie comptabel bestel nog onderhanden is, is dan ook noodzakelijk. Alleen in combinatie daarmee kan aan een verderliggend perspectief worden gedacht.

Geraadpleegde literatuur

- Algemene Rekenkamer, Verslag van de Algemene Rekenkamer over 1984, *Kamerstukken II*, 18 918, nrs. 1-3
- Algemene Rekenkamer, Verslag van de Algemene Rekenkamer over 1990, *Kamerstukken II*, 22 032, nrs. 1-2
- A. H. C. Annink en E. G. Horwitz, Minder maar beter of meer met beter? Comptabel bestel en de invloed op de Centrale Directie FEZ; een praktijkervaring, *Financieel Overheidsmanagement*, 1989/6, blz. 6-9
- A. D. Bac, Over comptabel nabestellen, *Economische Statistische Berichten*, 1988, blz. 957-960
- A. D. Bac, *Overheidsaccountancy; bijzonder genoeg*, Rede uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van bijzonder hoogleraar in de overheidsaccountancy aan de Katholieke Universiteit Brabant, 7-4-1989, Stenfert Kroese Uitgevers, Leiden/Antwerpen
- R. Bekker, Verbetering van het financieel management bij de rijksoverheid, *Economisch Statistische Berichten*, 12-10-1988, blz. 952-956
- J. G. Bicker Caarten en J. den Hollander, Het besturen en beheersen van verzelfstandigde overheidsdiensten, *Tijdschrift voor Openbaar Bestuur*, 15-12-1988, blz. 468-470
- Bijzondere commissie vraagpunten, Rapport bijzondere commissie vraagpunten, *Kamerstukken II*, 1990/1991, 21 427, nr. 3
- P. B. Boorsma, Differentiatie van beheersregels, *Economisch Statistische Berichten*, 28-11-1990, blz. 1127
- P. B. Boorsma en N. P. Mol, *Privatisering*, Scheveningen, 1983
- P. B. Boorsma, *Sanering in de collectieve sector*, Enschede, 1981
- P. K. van Boven, De plaats en functie van de accountantscontrole bij de rijksoverheid, *Handboek accountancy*, Alphen aan de Rijn 1989, blz. IV, 200/1-32
- B. Bozeman, *All Organisations are Public: Bridging Public and Private Organisational Theories*, Jossey-Bass Publications, San Fransisco, 1987
- Comptabiliteitswet 1976, *Staatsblad*, (Stb. 1976, 671)
- Comptabiliteitswet 1976, eerste wijziging, *Staatsblad*, (Stb. 1988, 596)
- Comptabiliteitswet 1976, tweede wijziging, *Staatsblad*, (Stb. 1986, 605)
- Comptabiliteitswet 1976, derde wijziging, *Staatsblad*, (Stb. 1987, 606)
- Comptabiliteitswet 1976, wetsvoorstel vierde wijziging, *Kamerstukken II*, 20 994
- Comptabiliteitswet 1976, wetsvoorstel vijfde wijziging, *Kamerstukken II*, 21 471
- F. C. J. van der Doelen en F. L. Leeuw, Doelmatigheidsonderzoek binnen de rijksoverheid, *Beleidswetenschap*, 1991/1, blz. 63-79

- L. J. F. Dolmans, De algemene Rekenkamer en de doelmatigheid van de rijksdienst, *Beleid en Maatschappij*, 1988-1, blz. 18-29
- L. J. F. Dolmans en G. W. Goedmakers, Kan management bij de overheid echt anders?, *Financieel Overheidsmanagement*, 1991/2, blz. 4-11
- J. W. van der Dussen, Ramingen in overheidsland, *Bestuurswetenschappen*, 1989, nr. 5, blz. 274-281
- W. S. P. Fortuyn, Een toekomst zonder ambtenaren, *Economisch Statistische Berichten*, 13-2-1991, blz. 172-176
- C. Fudge en L. Gustafsson, Administrative Reform and Public Management in Sweden and the United Kingdom, *Public Money & Management*, Summer 1989
- Functioneel bestuur: waarom en hoe?, *Kamerstukken II*, 1990/1991, 21 042, nrs. 3-4
- A. G. J. Haselbekke, H. L. Klaassen en A. P. Ros, R. J. in 't Veld, *Prestaties tellen – kengetallen als instrument voor een bedrijfsmatig(er) bestuur en beheer van decentrale overheden*, VNG uitgeverij, 's-Gravenhage, 1990
- Het comptabele bestel, de administratie en de financiële informatievoorziening in de rijksdienst, *Kamerstukken II*, 19 395
- Improving Management in government: the next steps*, Report to the Prime Minister, Efficiency Unit, Londen, HMSO, 1988
- Interdepartementale heroverwegingswerkgroep (Commissie Verbaan), Zelfbeheer I, *Heroverwegingsrapport verbetering bedrijfsvoering overheid*, december 1983. Werkgroep Zelfbeheer II, *Kompas voor zelfbeheer, een nieuwe koers voor de bedrijfsvoering in de rijksdienst*, 1986. Interdepartementale Begeleidingsgroep Zelfbeheer, *Eindrapport Interdepartementale Begeleidingsgroep Zelfbeheer*, 1988
- L. R. Jones en F. Thompson, Reform of Budget Execution Control, *Public Budgetting and Finance*, Spring 1986, blz. 33-49
- C. A. de Kam, J. de Haan en C. G. M. Sterks, Rationeler en beter beheer, *Economisch Statistische Berichten*, 12-10-1988, blz. 945-951
- W. J. M. Kickert, Meer aandacht voor management. Verzelfstandiging van uitvoerende overheidsdiensten hier en over zee, *Openbaar bestuur*, 1991-4, blz. 6-13
- R. IJ. M. Kuipers en J. K. T. Postma, *De rijksbegroting in perspectief: Financieel management in de collectieve sector*, Stenfert Kroese, Leiden/Antwerpen, 1989
- R. IJ. M. Kuipers en A. Sorber, Kengetallen: een verbreding van het instrumentarium voor bedrijfsmatig overheidshandelen, *Controllers Magazine*, april 1991
- W. Lemstra, Veranderingen bij de overheid, *Bedrijfskunde*, jaargang 60, 1988/4, blz. 309-314
- W. Lemstra, *Naar een vernieuwend management*, Rede uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van buitengewoon hoogleraar in de interfa-

culteit der bedrijfskunde en de faculteit der rechtsgeleerdheid aan de Rijksuniversiteit te Groningen, Samson H. D. Tjeenk Willink, Amsterdam, 2-6-1987

H. J. L. van der Linde, Verzelfstandiging van departementstaken, *Bestuur*, nr. 9, oktober 1989, blz. 272-277

J. W. Lintsen, Financiële informatievoorziening en begrotingsbeleid, *Bestuur*, nr. 5, mei 1988, blz. 123-125

M. H. Meijerink, *Zelfbeheer: de overheid in de bocht*, Congres Vereniging voor Bestuurskunde, 11-12 april 1991

Miljoenennota 1991, *Kamerstukken II*, 1990/1991, 21 800

R. C. Moe en T. H. Stampton, Government sponsored enterprises as federal instruments: Reconciling private management with public accountability, *Public Administration Review*, July/August 1989, blz. 321-329

National Audit Office, *The next steps initiative*, HMSO, London, June 1989

OECD, *Public sector performance and the role and use of cost attribution*, Paris, 1990

OECD, *The control and management of government expenditure*, Paris, 1987

OECD, *The public sector: issues for the 1990's*, working paper nr. 90, Paris, 1990

J. K. de Pater, De nieuwe financiële informatiesystemen bij de rijksoverheid – een poging tot overzicht, *Informatie*, jaargang 33, nr. 1, blz. 30-35

J. M. M. Polman, Zelfstandige Bestuursorganen, *Bestuur*, nr. 8, september 1988, blz. 202-206

J. K. T. Postma, Bestuur en informatie: een budgettaire invalshoek, *Economisch Statistische Berichten*, 1-2-1989, blz. 108-110

J. K. T. Postma, Value for money, *Financieel Overheidsmanagement*, 1990/4, blz. 4-7

A. Premchand, *Government budgetting and expenditures controls*, Washington D.C., 1983

Project Reorganisatie Rijksdienst, *Kamerstukken II*, 17 353

Regeerakkoord 1989, *Kamerstukken II*, 1989/1990, 21 132, nr. 8

A. Schick, Budgetting for results: Recent developments in five industrialized countries, *Public Administration Review*, January/February 1990, blz. 26-34

A. Schick, Micro Budgetary Adaptations to fiscal stress in industrialized countries, *Public Administration Review*, January/February 1988, blz. 523-533

Studiegroep Begrotingsruimte (zevende rapport), *Beheersbaarheid van de collectieve uitgaven*, 1983

Sturen op productie en kwaliteit; produktiviteit in het openbaar bestuur, Verslag van een symposium van het Platform Beleidsanalyse en de Vereniging voor Bestuurskunde, Den Haag, 1991

Tussenbalans, *Kamerstukken II*, 21 998

M. J. M. van Twist, *Besturing van bedrijfsprocessen, mogelijkheden en beperkingen van een analytisch instrumentarium in de bedrijfsvoering bij de overheid*, Dordrecht, 1989

J. Toirkens, *Schijn en werkelijkheid van het bezuinigingsbeleid 1975-1986: Een onderzoek naar de besluitvorming, het bezuinigen in de ministerraad en over gedrag van individuele ministers*, Kluwer, Deventer, 1988

R. J. in 't Veld, Doeltreffend bestuur, *Economisch Statistische Berichten* 16-8-1989, blz. 809-812

R. J. in 't Veld, *De verguisde staat*, VUGA, 's-Gravenhage, 1989

P. M. Verhaar, De financiële functie bij de ministeries, *Bestuur*, nr. 5, mei 1988, blz. 117-119

Verzelfstandiging en privatisering, *Kamerstukken II*, 1989/1990, 21 362, nr. 1

Werkgroep Produktiviteits- en prestatiemeting van het Platform Beleidsanalyse, *Maatwerk door Meetwerk*, eindrapport, 's-Gravenhage, februari 1990

Wijziging van de inrichting en presentatie van de begrotingen, *Kamerstukken II*, 20 392

Ch. R. Wise, Public Service Configurations and Public Organisations: Public Organisation design in the post-privatisation ERA, *Public Administration Review*, March/April 1990, blz. 141-155

H. J. M. van Zon en W. Veldman, De centrale directie financieel-economische zaken in de jaren negentig, *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfshoudkunde*, november 1990, blz. 544-551

H. J. M. van Zon, Financieel-economisch management bij de rijksoverheid, *Economisch Statistische Berichten*, 7-11-1990, blz. 1043-1046

Samenstelling Heroverwegingswerkgroep

- Drs. J. K. T. Postma** – voorzitter (Directeur-Generaal van de Rijksbegroting, ministerie van Financiën)
- Drs. J. P. Nouwt** – secretaris (Hoofd van de Afdeling Begrotingsbeheer, ministerie van Financiën)
- Drs. A. H. C. Annink** (Hoofd van de Centrale Directie Financieel-Economische Zaken, ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur)
- Ir. G. Blom** (Directeur-Generaal Rijkswaterstaat, ministerie van Verkeer en Waterstaat)
- Mr. A. J. Dijkhuizen** (Hoofd van de Directie Financiën van het ministerie van Economische Zaken tot 1-12-1990, daarna Plaatsvervangend Secretaris-Generaal, ministerie van Financiën)
- Drs. S. J. C. van Eijndhoven** (Directeur-Generaal voor het Voortgezet Onderwijs en Directeur-Generaal voor het Basis- en (Voortgezet) Speciaal Onderwijs, ministerie van Onderwijs en Wetenschappen)
- Dr. R. Gerritse** (Directeur van het Instituut voor Onderzoek voor Overheidsuitgaven; maakte tot aan zijn vertrek als Directeur van dit instituut per 1-11-1990 deel uit van de werkgroep)
- Drs. T. van de Graaf** (Raadadviseur, ministerie van Algemene Zaken)
- Mr. T. H. J. Joustra** (Secretaris-Generaal, ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij)
- Drs. R. IJ. M. Kuipers** (Directeur Begrotingszaken, ministerie van Financiën)
- Drs. W. J. Kuijken** (Hoofd van de Directie Interbestuurlijke Betrekkingen en Informatievoorziening, ministerie van Binnenlandse Zaken)
- Drs. W. Lemstra** (Secretaris-Generaal, ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer)
- Drs. G. H. O. van Maanen** (Directeur van de Inspectie der Rijksfinanciën/Plaatsvervangend Directeur-Generaal van de Rijksbegroting, ministerie van Financiën)
- H. A. P. M. Pont** (Directeur-Generaal Management en Personeelsbeleid, ministerie van Binnenlandse Zaken)