

Kleine stap naar grote doelmatigheid

J. Zoon

Inleiding

De wijze waarop rekening en verantwoording van en controle op de Rijksontvangsten en -uitgaven plaatsvindt, wordt geregeld in de Comptabiliteitswet. De thans van kracht zijnde wet dateert van 21 juli 1927. Op 30 augustus j.l. is een ontwerp voor een nieuwe Comptabiliteitswet ingediend.¹ Dit wetsontwerp heeft een lange voorgeschiedenis achter de rug.

Kort na de tweede wereldoorlog al werd vanuit het parlement herhaaldelijk op herziening van de wet aangedrongen en wel om verschillende redenen. Zo zag het parlement zich geplaagd tegenover voordurend en sterk stijgende overheidsuitgaven die een steeds groter beslag op het nationaal inkomen legden. Deze stijging deed de vraag rijzen, of al die uitgaven wel verantwoord waren en of de aan de overheid toegedachte taken wel of efficiënte wijze werden uitgevoerd. Er bestond derhalve twijfel aan de doelmatigheid van het beleid

zelf — de zgn. grote doelmatigheid — en aan de doelmatigheid bij de uitvoering van het beleid door het ambtelijk apparaat — de kleine doelmatigheid. Er heerste voorts o.a. onbehagen over de dikwijls grote verschillen tussen de begrotings- en de rekeningcijfers, de omvang en de late indiening van aanvullende begrotingen en het veelvuldig gebruik dat werd gemaakt van de mogelijkheid om niet gedane uitgaven naar een volgend jaar over te brengen.

Dit alles gaf voedsel aan de opvatting dat het parlement niet in staat was de Rijksuitgaven voldoende kritisch te beoordelen en aan de mening dat de invloed die het op de uitgaven kon uitoefenen, te gering was. Dat deze mening — in ieder geval tot voor kort — niet was veranderd en met name t.a.v. de uitgaven gold, blijkt uit een in mei 1971 verschenen rapport van de afdeling Politieke Wetenschap van de Rijksuniversiteit te Leiden, waaraan onderstaande gegevens zijn ontleend.²

Oordeel van Tweede en Eerste Kamerleden over hun invloed op:*

	rijksuitgaven		wetgeving		bestuur	
	Tweede Kamer	Eerste Kamer	Tweede Kamer	Eerste Kamer	Tweede Kamer	Eerste Kamer
te groot	—	—	0,7	—	—	1,4
voldoende	25,5	45,7	78,7	87,1	41,8	52,9
te klein	74,5	54,3	19,9	11,4	55,3	42,9
geen antwoord	—	—	0,7	1,4	2,8	2,9
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

* Volgens mondelinge enquêtes in 1968.

Teneinde aan in beide Kamers geuite wensen tegemoet te komen werd op 27 juni 1956 door de toenmalige Minister van Financiën een commissie onder voorzitterschap van Prof. Dr. D. Simons geïnstalleerd die de ruime opdracht kreeg 'te onderzoeken of een herziening van de Comptabiliteitswet gewenst is, en, zo die vraag bevestigend moet worden beantwoord, een nieuwe regeling van de in de Comptabiliteitswet behandelde materie te ontwerpen en daarmee samenhangende vraagstukken in haar beschouwingen te betrekken'.³ Aldus werd een eerste stap gezet op een weg die begin 1975 nog niet ten einde zou zijn.

Lange weg met een voorlopig einde

Ik zal niet proberen de uitvoerige behandeling die dit wetsontwerp ten deel is gevallen, samen te vatten. Ik wil slechts wijzen op de grote tijdsintervallen die lagen tussen de door de Regering en Tweede Kamer gewisselde stukken en op het feit dat de heer Witteveen in verschillende functies het wetsontwerp op zijn weg begeleidde. Op 7 september 1960 bracht de commissie Simons haar rapport uit. Vier jaar later werd door Minister Witteveen die als Rotterdams hoogleraar lid van de commissie was geweest, een wetsontwerp ingediend.⁴ Het voorlopig verslag verscheen op 7 juli

1966; Witteveen, inmiddels lid van de Tweede Kamer geworden, had eraan meegewerkt. De op 11 september 1968 uitgebrachte Memorie van Antwoord droeg weer de ondertekening van Witteveen die aan zijn tweede Ministersperiode begonnen was. In mei 1970 verdedigde hij het wetsontwerp in de Tweede Kamer die het op 27 mei aanvaardde.

De Eerste Kamer echter had bezwaar. Een meerderheid meende dat de bepaling in artikel 20 dat het kabinet aan het begin van een jaar zou mogen beschikken over de helft der begrotingsbedragen voor dat jaar, wanneer de begroting wel door de Tweede, maar nog niet door de Eerste Kamer was goedgekeurd, het budgetrecht van de Senaat aantastte en/of in strijd was met de Grondwet. In de Tweede Kamer had overigens de heer Franssen daarop al gewezen en na verwerping van een amendement dat dit euvel uit de weg zou ruimen, zijn stem aan het wetsontwerp niet willen geven. Minister Nelissen die Witteveen was opgevolgd, stond bij zijn verdediging in de Eerste Kamer voor een hopeloze taak. Hij leek trouwens de ernst der bezwaren wel wat te onderschatten. Op 11 januari 1972 werd het ontwerp Comptabiliteitswet door de Eerste Kamer met overgrote meerderheid verworpen.

Vruchtdragend uitstel

De verwerping zal menig voorstander van moderne begrotingstechnieken dankbaar jegens de Eerste Kamer gestemd hebben. Immers, de noodzaak de wet opnieuw te herzien, opende een nieuwe mogelijkheid de toepassing van deze technieken in de wet voorgeschreven te krijgen. Bij de behandeling van het verworpen wetsontwerp was dat niet gelukt. Weliswaar gaf de Minister te kennen de technieken naar waarde te schatten, maar hij kon er niet toe worden gebracht de verplichting tot het toepassen van de prestatiebegroting waar dat mogelijk zou zijn, in de wet op te nemen. Wel zegde hij

J. H. Zoon (1923) is adjunct-directeur van het E.T.I.-Friesland en lid van de Eerste Kamer (PvdA). Publicaties o.a.: *Friesland tussen hoop en vrees* (diss. 1969), *Vooruitgang in achterstand*, in: *Friesland 1945-1970* (1970), *Leefbaarheid*, in: *Economie dezer dagen* (1973), Adres: Surinamestraat 14, Leeuwarden

toe de prestatiebegroting, waar mogelijk en doelmatig, onverplicht in de memorie van toelichting te doen opnemen. Ook de suggestie om terwille van althans enig alternatief per begrotingshoofdstuk aan te geven welke 5 % uitgaven het laagst op de prioriteitenlijst staan, wees hij van de hand. Amendementen die ertoe strekten dergelijke bepalingen in de wet te doen opnemen, werden óf ingetrokken óf verworpen.

Het staatsrechtelijk struikelblok dat tot verwerping in de Eerste Kamer leidde, had met weinig werk en met weinig tijdsverlies uit de weg kunnen worden geruimd. Een nieuw ontwerp liet echter op zich wachten. Dat voedde de hoop op wijzigingen die betrekking zouden hebben op nieuwe begrotingstechnieken. Deze hoop ging in vervulling: Staatssecretaris De Goede kwam met een nieuw ontwerp dat, behalve een aanpassing van artikel 20 die tegemoet kwam aan de bezwaren van de Eerste Kamer, enkele belangrijke wijzigingen bevatte. De Goede was dat ook wel aan zijn stand verplicht, want hij had zich bij de behandeling in de Tweede Kamer een warm voorstander van de toepassing van moderne begrotingstechnieken betoond. Hieronder worden die veranderingen, alsmede enkele uit het voorgaande wetsontwerp overgenomen bepalingen die de oordeelsvorming van de Staten-Generaal ten goede kunnen komen, kort besproken.

Siamese drieling

In het wetsontwerp worden de prestatiebegroting, de meerjarenbegroting en de raming van de financiële gevolgen van wetsontwerpen — zij het met enige slagen om de arm — voorgeschreven. De betreffende teksten luiden als volgt:

Artikel 4, vierde lid:

'Bij elk daarvoor in aanmerking komend hoofdstuk van de begroting van uitgaven wordt een bijlage gevoegd, waarin met betrekking tot de uitgaven, waarvoor dit mogelijk en van belang is, gegevens worden verstrekt omtrent de prestaties, die het resultaat zijn van de activiteiten, waarop die uitgaven betrekking hebben en omtrent de met die prestaties verband houdende middelen'.

Artikel 9, tweede lid, onder b:

'(De Minister van Financiën voegt bij het ontwerp van de begroting) 'ramingen voor vier op het begrotingsjaar volgende jaren'.

Artikel 15:

'Indien voorstellen van wet kunnen leiden tot hogere of lagere rijksuitgaven of -ontvangsten voor het lopende begrotingsjaar of voor latere jaren, worden de financiële gevolgen vermeld in de bijbehorende toelichting; daarbij wordt tevens aangegeven of, onderscheidenlijk in hoeverre, de financiële gevolgen begrepen zijn in de laatst ingediende begroting onderscheidenlijk in de ramingen, bedoeld in artikel 9, tweede lid, onder b'.

De laatste woorden van artikel 15 duiden op een relatie tussen de raming van de financiële gevolgen van een wetsontwerp en de meerjarenbegroting. Willen deze laatsten een enigszins reële inhoud hebben dan zal er ook een relatie moeten zijn met de prestatiebegroting. Het is misschien wat overdreven om van een Siamese drieling te spreken — ofschoon de uitdrukking het als 'kopje' niet slecht doet —, maar geheel gescheiden van een prestatiebegroting lijden de meerjarenplannen en de raming der financiële gevolgen een niet al te solide bestaan.

De prestatiebegroting

De prestatiebegroting maakt de eindprodukten van bepaalde overheidsactiviteiten en de daaraan verbonden kosten zichtbaar. Het woord 'eindprodukten' houdt in dat de prestatiebegroting geen betrekking heeft op nog vrij algemene doelstellingen zoals inkomensnivellering, onderwijs, werkgelegenheid, bevolkingsspreiding, enz., maar op concrete zaken, op fysieke prestaties. De memorie van toelichting noemt de gebruikelijke voorbeelden: aantallen kilometers aan te leggen weg, hectaren in te polderen land, aantallen te verrichten bodemonderzoekingen, op te leggen belastingaanslagen, te bouwen woningen, op te leiden studenten, te verplegen patiënten, te verzorgen gedetineerden, te rijden kilometers, enz.

Van deze prestaties worden de kosten vermeld. 'Voteren van kredieten', schrijft Bonnema, 'betekent dus eigenlijk het kopen van overheidsprestaties. Het parlement kan nu concreet zien van welke prestaties het de produktie mogelijk maakt en welke prestaties het in grotere of kleinere mate of helemaal niet verricht wil zien'.⁵

De prestatiebegroting zal zowel de kleine als de grote doelmatigheid ten goede kunnen komen. Zij zal immers zowel door de verplichte presentatie

als door de mogelijkheid tot nacalculatie aansporen tot efficiency bij de voortbrenging der produkten en degenen die over de aard en de omvang der produktie beslissen — degenen die de beleidskeuze moeten doen — meer inzicht geven in hetgeen zij voor 'hun' geld kunnen krijgen.

Niet van alle activiteiten zal een prestatiebegroting worden verstrekt: het ontwerp beperkt de verplichting tot activiteiten 'waarvoor dit mogelijk en van belang is'. Het lijkt wat kinderachtig om het woord 'mogelijk' in de wet op te nemen, want wat niet kan, kan niet. Toch is de expliciete vermelding zo gek nog niet, want aangezien niet iedereen weet wat kan is het onmogelijke al gauw gevraagd. Misschien is de nadrukkelijke beperking wel de enige mogelijkheid om er in een wetsartikel op een nette manier voor te waarschuwen dat er, zeker zolang er nog ervaring moet worden opgedaan, niet te hard van stapel moet worden gelopen.

Aan de woorden 'van belang' mag wel wat zwaarder worden getild; anders dan bij 'mogelijk' waarvoor een objectief criterium kan worden gevonden, is de kans op verschil van opvatting omtrent hetgeen 'van belang' is levensgroot aanwezig. De regering zal blijkbaar in eerste aanleg wel beslissen of een prestatiebegroting van belang is. Is er voor het parlement een mogelijkheid deze techniek alsnog te laten toepassen, indien het zaken die de regering onbelangrijk vindt, niet van belang ontbloomt acht?

Blijkens de memorie van toelichting beschouwt de Staatssecretaris de prestatiebegroting als een begin; hij stelt zich voor 'te zijner tijd als de ontwikkeling voldoende gevorderd is eventueel ook andere technieken zoals de programmabegroting gestalte te geven'.⁶ Dat zou een fundamenteel andere benadering betekenen. Bij de prestatiebegroting ligt het accent op een zo efficiënt mogelijke uitvoering van de prestatie; de zin van de prestatie, waaromtrent het beleid zich reeds heeft uitgesproken, is niet meer aan de orde. Bij de programmabegroting is dat wèl het geval. Het beleidsdoel zelf wordt van tevoren en achteraf aan een oordeel onderworpen. Hierbij is dus van begin af aan de grote doelmatigheid in het geding. De prestatiebegroting heeft slechts betrekking op een bepaalde concrete taak; de programmabegroting strekt haar arbeidsterrein uit tot alle departementen en organisatie-eenheden die met het beleid in kwestie te

maken hebben, d.w.z. dezelfde hoofddoelstelling nastreven. Zo kan bv. in het kader van het regionaal-economisch beleid een prestatiebegroting betrekking hebben op het aantal d.m.v. premiëring te creëren arbeidsplaatsen. Een programmabegroting voor het regionaal-economisch beleid gaat veel verder: zij is erop gericht de verschillende overheidsactiviteiten die uit de doeleinden van dit beleid voortvloeien te programmeren, op elkaar af te stemmen. Die activiteiten worden niet alleen door Economische Zaken verricht, maar o.a. ook door Sociale Zaken (migratie-premies), C.R.M. (sociale-culturele infrastructuur), Financiën (regionale verschillen in fiscale faciliteiten), Verkeer- en Waterstaat (infrastructuur), Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (extra woningen, spreidingsbeleid), Binnenlandse Zaken (spreiding Rijksdiensten) enz. Het is duidelijk dat bij zo'n programmabegroting de prestatiebegroting een belangrijk hulpmiddel is.⁷

Meerjarenramingen

Meerjarenramingen laten zien welke uitgaven naar schatting met het op middellange termijn voorgenomen beleid zijn gemoeid en of de geraamde begrotingsruimte deze uitgaven toelaat. Zij stellen aldus in staat de financiële gevolgen van het beleid te overzien en op grond van deze verwachte gevolgen zo nodig beleidswijzigingen voor te stellen. Pen⁸ merkt op dat hier wel een zware wissel op de kunst van het ramen wordt getrokken en dat de ramingen van de diverse departementen van uiteenlopende kwaliteit kunnen zijn. Dat is ongetwijfeld juist, maar het parlement krijgt toch in ieder geval een indruk van de beleidsvoornemens en de daarmee gemoeide uitgaven, zoals daar aan het begin van de periode tegen aan wordt gekeken. Zo geeft bijv. de Miljoenennota 1975 een beschrijving van de beleidsvoornemens; een raming der uitgaven en ontvangsten; een toetsing aan de begrotingsruimte en een totaal begrotingsbeeld voor de jaren 1975-1978⁹ waarover naar mijn mening heel goed te discussiëren valt. En dat is al heel wat. Natuurlijk wint de meerjarenraming aan betekenis met de kwaliteit van de ramingen. Wanneer er, wat dit betreft, wat geuniformeerd zou kunnen worden, zou dat van groot belang zijn. Uit de memorie van toelichting blijkt dat de Staatssecretaris er niet voor voelt om 'vooruitlopend op de

verdere ontwikkeling van meerjarenramingen, reeds nu een uitgewerkte regeling ter zake vast te leggen.¹⁰ Deze schroom behoeft echter overleg om te komen tot gelijke ramingsmethodieken niet in de weg te staan. Het zou nl. jammer zijn indien de onzekerheid die inherent is aan ramingen nog zou worden vergroot door kwalitatieve verschillen in de methodiek.

De prestatiebegroting kan bij de opstelling van meerjarenramingen van grote betekenis zijn. 'In eerste aanleg', schrijft Middelhoek, 'dienen de prestaties te worden geraamd, die bij voortzetting van het bestaande beleid in de komende jaren nodig zullen zijn'. Daarbij komt het aan op het opsporen van de factoren die deze prestaties bepalen. Vervolgens kunnen met behulp van de produktiefuncties de hiermee gemoeide kosten worden berekend'.¹¹

De 'hele kameel'

De bepaling om de financiële gevolgen van wetsvoorstellen in de toelichting te vermelden, legt een tot nu toe intern voorschrift in de wet vast. Dat is een goede zaak want daarmee wordt de kans dat wetsontwerpen worden aangenomen die weinig uitgaven lijken te vragen maar later de pan uitrijzen, kleiner. De 'camel nose tactic'¹² krijgt geen ruimte meer; voortaan moet de hele kameel aan het parlement worden getoond, hetgeen tot een andere beleidskeuze kan leiden.

De verwantschap van het betreffende artikel met de meerjarenplanning is zonder meer al duidelijk; zij wordt nog eens onderstreept door de expliciete bepaling dat moet worden aangegeven of met de financiële gevolgen in de meerjarenplanning al dan niet rekening is gehouden. Ook bij deze ramingen zal de prestatiebegroting goede diensten kunnen bewijzen. Er worden dan echter wel hoge eisen aan gesteld, aangezien voor de raming der produktiekosten van nieuwe taken niet op ervaring kan worden gesteund.

Enkele andere voorschriften

Zoals gezegd, bevat het ontwerp ook een aantal bepalingen die van het vorige ontwerp zijn overgenomen, maar vergeleken met de Comptabiliteitswet 1927 nieuw zijn. Voor dit blad relevant is bv. dat het gebruik om in de Miljoenennota beschouwingen op te nemen over de betekenis van het

voorgenomen beleid voor onze economie en de gewoonte om met een 'voorjaarsnota' te komen in de wet worden vastgelegd.

Van belang is ook dat de taak van de Rekenkamer ten behoeve van de grote doelmatigheid wordt verduidelijkt. In de Memorie van Toelichting wordt de wenselijkheid geopperd 'dat de Rekenkamer ook aan de orde kan stellen of, gezien inmiddels gewijzigde omstandigheden niet een verandering van het beleid dient te worden overwogen en of de realisatie van een bepaald beleid niet voert tot niet voorzien gevolgen, zoals excessief hoge kosten of onevenredige administratieve complicaties. Dit moet niet meebrengen, dat de Rekenkamer de doelstellingen van het beleid zelf gaat beoordelen. Dit laatste is uitsluitend een taak van de Regering en de Staten-Generaal'.¹³

Tenslotte moet nog worden vermeld dat met artikel 12 wordt beoogd de vaak ergernis verwekkende overloop naar een volgend begrotingsjaar 'binnen aanvaardbare grenzen' te houden en dat een nieuw artikel 10 is ingevoerd dat in het eerste lid voorschrijft dat begrotingswijzigingen tijdig bij de Tweede Kamer moeten worden ingediend. Wie wil weten hoe tijdig tijdig is, kan in de memorie van toelichting de volgende explicatie vinden: 'belangrijk eerder... dan nu in het algemeen het geval is'. Wanneer op deze vage beloften nochtans serieuze pogingen volgen, wordt in ieder geval wat oud zeer weggenomen.

Eindoordeel

Het nieuwe ontwerp-Comptabiliteitswet draagt er toe bij dat het inzicht in de kosten op korte en middellange termijn van overheidstaken zowel bij regering als parlement wordt vergroot. Dat kan de grote doelmatigheid, de beleidskeuze, ten goede komen. Zo'n meer gefundeerde beleidskeuze behoeft overigens, zoals wellicht velen menen niet per se te betekenen dat de overheidsuitgaven naar volume zullen gaan dalen of minder stijgen. Naast mogelijke verlagingen die het gevolg zijn van de constatering dat de geleverde of de te verwachten prestatie het geld niet waard is, kunnen er verhogingen nodig worden geacht omdat men vindt dat er meer geproduceerd moet worden dan voor het begrote bedrag mogelijk is. Dat laatste is niet minder doelmatig dan het eerste.

De in de wet en de memorie van toelichting ge-

kozen formuleringen en de neiging voorzichtig te zijn met het gevaar van dwingende uitvoeringsvoorschriften, onderstrepen dat met de toepassing van nieuwe begrotingstechnieken nog moet worden geëxperimenteerd. Er wordt echter ruimte gelaten voor meer geavanceerde technieken. In dit verband zijn de werkzaamheden van de Commissie voor de Ontwikkeling van Beleidsanalyse (COBA) en met name die welke zijn gericht op het verkrijgen van meer inzicht in de doelstellingen van het overheidsbeleid van groot belang. Voorts zullen de onder auspiciën van de COBA gegeven cursussen die departementsambtenaren vertrouwd moeten maken met de beleidsanalyse, de toepassingsmogelijkheden van deze technieken verruimen.¹⁴

Ik meen dan ook dat in het huidige stadium niet meer kan worden gevraagd dan het ontwerp aan nieuwe technieken en methoden biedt. Het zou immers niet doelmatig zijn op dit gebied thans meer inspanningen te vragen, wanneer het zo goed als zeker is dat de extra-opbrengst van die meerdere inspanningen tot nul zal naderen.

Noten

¹ Nr. 13037.

² H. Daalder en S. Hubée-Boonzaaijer, *Kamers en Kamerleden*, tabel 20.

³ Rapport van de Commissie tot voorbereiding van een Herziening van de Comptabiliteitswet, 's-Gravenhage 1960, blz. 13.

⁴ Nr. 7760.

⁵ W. Bonnema, *De begroting als bestuursinstrument voor de overheidshuishouding* (diss.), Groningen 1973, blz. 73.

⁶ Memorie van Toelichting, blz. 15 linker kolom.

⁷ Zie *Beleidsanalyse*, 1972-2, blz. 25. Een uitvoerige uiteenzetting over de prestatiebegroting en de programmabegroting geeft Bonnema.

⁸ J. Pen, Enkele aantekeningen bij het ontwerp 1974 van een Comptabiliteitswet, *Openbare uitgaven*, 1974-4, blz. 170.

¹⁰ T.a.p., blz. 16, rechter kolom.

¹¹ A. J. Middelhoek, Nieuwe elementen rond de Rijksbegroting, *Beleidsanalyse*, 1972-2, blz. 11.

¹² Deze tactiek wordt o.a. beschreven in L. Koopmans, *De beslissingen over de rijksbegroting*, Deventer 1968, blz. 114.

¹³ T.a.p., blz. 37, linker kolom.

¹⁴ Memorie van toelichting begroting Financiën 1975, blz. 37.