

MODERNE STAATSADMINISTRATIE (I)

door A. van Dongen

Zo talrijk als de publicaties zijn, gewijd aan de moderne bedrijfs-administratie, zo schaars is de literatuur — althans in ons land — over de problematiek van de moderne Staatsadministratie. Het is de bedoeling van dit artikel de lezers van dit tijdschrift in grote trekken in te lichten over het karakter en de betekenis van de administratie der centrale overheid in de huidige tijd.

Men treft nog wel de opvatting aan dat voor de Staat, afgezien van de *Staatsbedrijven*, een kameralistische administratie de meest geëigende is. Deze opvatting moge in vroeger jaren, toen de Staatstaak, vergeleken met thans, van zeer bescheiden omvang was, misschien aanvaardbaar zijn geweest, in de tegenwoordige omstandigheden moet zij beslist onjuist worden genoemd.

De administratie van de Staat, evenals die van elke huishouding, dient te zijn afgestemd op de behoeften waarin zij moet voorzien. Het gaat dus primair om de vraag wat de *functies* zijn van de Staatsadministratie. In het kort weergegeven zijn deze vnl.:

1. het verschaffen van gegevens voor het afleggen van verantwoording door de uitvoerende macht;
2. het fungeren als middel tot het uitoefenen van controle (in de ruimste zin);
3. het verschaffen van gegevens ten behoeve van een doelmatig beleid:
 - a. van de hoofden der desbetreffende onderdelen van de Staatsdienst;
 - b. van de centrale leiding der Overheid.

De uit de eerste twee punten blikkende doelstellingen van de administratie werden ook in het verleden onderkend, zij het niet volledig. Van de betekenis der administratie voor beleids- en beheersdoeleinden is men zich echter eerst in de laatste decennia en ten dele zelfs eerst in de laatste jaren meer bewust geworden. Een stimulans hiervoor vormde de sterke groei in omvang en gecompliceerdheid van de Overheidstaak, gepaard gaande met een zeer grote stijging van het uitgaven- en inkomstenniveau van de Staat. Ter illustratie diene dat de Rijksuitgaven voor het jaar 1955 zijn begroot op 6.470 mln, d.i. bijna 27 % van het nationale inkomen (tegen marktprijzen); in 1930 bedroeg dit percentage 11,5 % bij een bedrag aan Rijksuitgaven van 716 mln. De stijging van de uitgaven is gepaard gegaan met het groter en gecompliceerder worden van het bestuursapparaat. Hierdoor werden aan de beleidvoering steeds hogere eisen gesteld en is een doelmatige administratie ter ondersteuning van het beleid onontbeerlijk geworden.

Wanneer we nu aandacht gaan schenken aan het karakter der Staats-administratie, dan moet voorop gesteld worden dat het karakter van de voorgeschreven *begroting* daarop van grote invloed is. Uit de administratie dient n.l. de — aan de wetgevende macht over te leggen — *rekening* te worden opgemaakt. Voor de daarin op te nemen realisatiecijfers gelden dezelfde criteria als aan de opbouw van de begrotingsbedragen ten grondslag liggen. Het is zonder meer duidelijk dat een begroting, welke op het kasstelsel in zijn oorspronkelijke vorm is gebaseerd (d.w.z.

dat de begrotingsbedragen betrekking hebben op betalingen en ontvangsten in het begrotingsjaar), andere eisen stelt aan de administratie dan een begroting waarvan de bedragen de betekenis hebben van lasten en baten. In het eerste geval zal van het begrotingsbeheer een kasboekhouding moeten worden gevoerd. Is de begroting echter op lasten en baten gebaseerd, dan zal een dubbele boekhouding, als voor bedrijven gebruikelijk, de aangewezen methode van administratie zijn.

In vele landen ligt aan de begroting van de Staatsdienst het kasstelsel in bovenbedoelde zin ten grondslag. De begrotingsadministratie bevat dan in beginsel uitsluitend kasmutaties. De rekening, welke uit deze administratie wordt opgemaakt, kan slechts doen zien voor welke onderdelen resp. activiteiten van de Staatsdienst en tot welke bedragen de betalingen en ontvangsten in het begrotingsjaar zijn gedaan. Als middel om een inzicht te verkrijgen in de lasten en baten, verbonden aan de onderscheidene Overheidsactiviteiten, is een dergelijke rekening ongeschikt. Behoudens uitzonderingen zullen de lasten en baten van een bepaald jaar immers niet gelijk zijn aan de betalingen en ontvangsten in dat jaar.

Een rekening, welke het bovenbedoelde inzicht wel kan verschaffen, onderstelt een begroting van lasten en baten (naast een kapitaalsbegroting). Indien we de begroting primair beschouwen als een stuk, dat het — in geld uitgedrukte — huishoudplan van de Staat weerspiegelt, dan zal zij het best aan haar doel beantwoorden, wanneer de begrotingsbedragen de lasten en baten van de verschillende Staatstaken voorstellen. Slechts wanneer de volledige kosten van iedere Staatstaak en de eventuele daarmee verbonden inkomsten uit de begroting blijken, is het voor de begrotingswetgever mogelijk om te beoordelen of een bepaalde taak in de voorgestelde omvang uit kostenoverwegingen aanvaardbaar is te achten. De in het begrotingsjaar te verrichten betalingen zijn voor een dergelijke beoordeling irrelevant.

Uit het vorenstaande kan worden geconcludeerd dat voor een zo goed mogelijke beoordeling van een begroting en van het gevoerde begrotingsbeheer, een begroting van lasten en baten en een daarop gerichte methode van boekhouden verreweg de voorkeur verdienen boven een begroting en administratie op kasbasis.

Het hierboven aangeduide verband tussen begroting en boekhouding brengt mee, dat men bij de overgang naar de methode van lasten en baten voor de boekhouding, er aandacht aan dient te schenken wat de wet omtrent de begroting voorschrijft. Men zal zich moeten afvragen of de bestaande voorschriften (ingrijpend) zullen moeten worden gewijzigd of dat zij een zodanige uitleg toelaten dat geen of slechts een geringe wijziging nodig is.

Wat is nu het karakter van de *Nederlandse* Rijksbegroting? Hoewel de in deze begroting voorkomende bedragen vnl. ramingen van uitgaven en ontvangsten voorstellen, is zij toch niet als een kasbegroting in de eerder omschreven betekenis te beschouwen. Als criterium voor het jaar ten laste waarvan een uitgaaf moet worden gebracht, geldt n.l. niet het jaar waarin de betaling plaats vindt, doch in het algemeen het jaar waarin de prestatie (levering, dienst) is verricht; in ruime zin: het jaar waarin het recht van de schuldeiser is ontstaan. Hiermede hangt samen de bepaling dat ten laste van een begrotingsjaar uitgaven en ontvangsten kunnen worden geboekt tot aan het einde van het volgende jaar. Na afloop daarvan wordt de administratie afgesloten en de rekening opgemaakt.

De Rijksbegroting bevat ook posten, welke geen ramingen zijn van kasuitgaven en -ontvangsten, b.v. tussen Rijksdiensten onderling te verrekenden bedragen en afschrijvingen op duurzame activa.

Een en ander heeft tot gevolg dat de Rijksbegroting noch als een zuivere kasbegroting noch als een begroting van lasten en baten kan worden gekarakteriseerd, doch als een tussenvorm van de beide genoemde begrotingstypen is aan te merken. In feite vormen de in de begroting voorkomende bedragen voor het merendeel der Rijksdiensten een voldoende benadering der kosten van die diensten. Op de desiderata, welke er in dit verband nog bestaan om in bepaalde leemten van het huidige begrotingssysteem te voorzien, wordt in het kader van dit artikel niet nader ingegaan.

Ter voorkoming van misverstand zij nog opgemerkt, dat in het bovenstaande sprake is van de *algemene* Rijksbegroting. Voor de Staatsbedrijven (o.a. de Staatsmijnen en de P.T.T.) worden afzonderlijke, op commerciële leest geschoeide, begrotingen vastgesteld.

Aan de administratie van een Overheidsdienst zal, vooral omdat de Overheidsbegroting een *bindende* begroting is, de eis moeten worden gesteld dat te allen tijde blijkt in welke mate aan de begrotingsbedragen reeds een bestemming is gegeven en welke credieten nog ter beschikking staan. De hiervoor nodige begrotingsbewakingsadministratie impliceert o.m. een systematische en tijdige registratie van de credieten, welke aan de uitvoerende organen zijn verstrekt en van de ten laste van de credieten aangegane verplichtingen.

Een administratie, geheel of gedeeltelijk gebaseerd op het kasstelsel, is uiteraard in het algemeen weinig doelmatig om het hoofd van een dienst inzicht te verschaffen in de aard en de grootte van de kosten van de verschillende activiteiten van zijn dienst en in de omvang en samenstelling van de activa en passiva. Een dergelijke administratie, ook al waarborgt zij een perfecte (formele) bewaking van de begrotingscredieten, kan niet worden benut als „tool of management”. Hiervoor is het immers in de eerste plaats noodzakelijk dat aan de administratie de kosten kunnen worden ontleend, gegroepeerd naar hun aard en bestemming, zodanig dat op eenvoudige wijze het verband kan worden gelegd tussen bepaalde prestaties en de daarvoor gemaakte kosten.

Voor een aantal Overheidsactiviteiten zal een bevredigend resultaat slechts kunnen worden bereikt door invoering van een vermogensrechtelijke administratie. Een zodanige administratie voor een Staatsdienst zal in beginsel met dezelfde technieken en hulpmiddelen moeten worden gevoerd als een moderne bedrijfsadministratie. Geschiedt dit op de juiste wijze, dan zal men een goed inzicht kunnen verkrijgen in de aard van de kosten in bedrijfseconomische zin en in de verbijzondering daarvan naar kostenplaatsen, kostendragers, etc., terwijl voorts overzichten op korte termijn met bijbehorende cijferanalyses zullen kunnen worden samengesteld. De informatie, welke de leiding op deze wijze verkrijgt omtrent de gang en stand van zaken, zal vooral dan waardevol zijn, wanneer de uitkomsten getoetst kunnen worden aan normen, in het bijzonder indien deze verwerkt zijn in een taakstellende begroting.

Dat ook de materiële controle, zowel van de interne als van de externe controle-instanties, bij een administratie als bovenbedoeld veel beter tot haar recht zal komen, zal wel niet nader behoeven te worden geadstrueerd.

De omstandigheid, dat de meeste Rijksdiensten geen goederen aan derden verkopen of diensten tegen betaling presteren, impliceert niet dat het kennen van de kosten van geen belang zou zijn. Prof. Dr. A. Mey heeft er op gewezen (zie zijn artikel in het M.A.B. van September 1952), dat de activiteiten van de Rijksoverheid gezien kunnen worden als productieve werkzaamheden in die zin, dat daardoor beschikbaarheidsnuttigheden worden voortgebracht. Het feit dat voor de individuele prestaties geen bedragen aan derden worden berekend (de kosten worden door de gemeenschap in de vorm van belastingen gedragen), motiveert geenszins dat een goed inzicht in en een doeltreffende bewaking van de kosten overbodig zouden zijn. Kennis van de kosten is immers een noodzakelijke voorwaarde voor efficiënt handelen, zowel in het bedrijfsleven als in de Staatsdienst. Voor de Overheid geldt dit zelfs in bijzondere mate: omdat voor een Staatsdienst de bij ondernemingen bestaande winstprikkel ontbreekt is het des te meer van belang maatregelen te treffen om niet noodzakelijke kosten zoveel mogelijk te vermijden.

Wat nu betreft de situatie in de Nederlandse Staatsadministratie zij in de eerste plaats opgemerkt, dat reeds kort na de bevrijding op het Departement van Financiën de wenselijkheid werd ingezien van de invoering van een vermogensrechtelijke Staatsboekhouding, zoals o.m. tot uitdrukking komt in de Millioenennota 1948. Dit doel is thans voor een aanzienlijk deel bereikt: bij een aantal van de daarvoor in aanmerking komende Rijksdiensten is een volledige vermogensrechtelijke administratie ingevoerd, zij het ook dat verschillende daarvan nog niet aan alle te stellen eisen voldoen. De verwachting bestaat dat binnen afzienbare tijd bij alle desbetreffende diensten een dergelijke administratie in gebruik zal zijn. Hieraan kan nog worden toegevoegd dat thans bij alle Departementen een evenwichtsadministratie wordt gevoerd.

Dat men ook in het buitenland de wenselijkheid inziet van een modernisering van de Overheidsadministratie, moge blijken uit de ontwikkeling in de Verenigde Staten van Amerika. De zgn. Hoover-commissie, die tot taak had een onderzoek in te stellen naar de organisatie van de Federale Overheid, heeft zich o.m. bezig gehouden met begrotings- en administratievraagstukken. Zij heeft daarbij veel aandacht geschonken aan het „performance budget”, waarvan de betekenis blijkt uit de volgende aanhaling uit haar in 1947 uitgebracht rapport „Budgeting and Accounting”:

„We recommend that the whole budgetary concept of the federal government should be refashioned by the adoption of a budget based upon functions, activities, and projects: this we designate as a performance budget.

Such an approach would focus attention upon the general character and relative importance of the work to be done, or upon the service to be rendered, rather than upon the things to be acquired, such as personal services, supplies, equipment, and so on. These latter objects are, after all, only the means to an end. The all-important thing in budgeting is the work or the service to be accomplished, and what that work or service will cost”.

Deze commissie heeft tevens aanbevolen de bestaande „cash basis of accounting” te vervangen door „a system on commercial lines”.

Overeenkomstig de aanbevelingen der commissie is het beginsel van het performance budget voor de begroting en de administratie van het federale gouvernement aanvaard.

Een moderne opvatting treffen we ook aan in de in 1952 verschenen publicatie van de Verenigde Naties, getiteld „Government Accounting and Budget Execution", waarin de taak van de administratie als instrument voor de leiding als volgt wordt samengevat:

„The accounting system should provide a full disclosure of financial results, including the measurement of revenue and the costs of activities, programmes and organizations.

The accounting system must provide management at all levels with information for planning and direction. This includes, but is not restricted to, cost measurement. Accounting systems should incorporate effective procedures for internal audit and control of operations and programmes. Government accounts must be maintained in such a way as to provide information necessary for the economic analysis and planning of governmental activity" .

De belangrijkste algemene aspecten van de Staatsadministratie, wat betreft haar hierboven onder 1, 2 en 3a genoemde functies, zijn hiermede in het kort toegelicht. In een volgend artikel zal nader worden ingegaan op de onder 3b bedoelde functie.
