

Drs. H. J. Hamer en Drs. J. K. T. Postma¹

De overheid en het marktmechanisme

1. Inleiding

Er is langzamerhand algemene overeenstemming ontstaan over de gedachte, dat belangrijke aanpassingen in de overheidssector van de huidige verzorgingsstaat nodig zijn. De collectieve sector is te ver doorgeschoten. De snelle stijging van de collectieve lastendruk en van het financieringsstekort zijn daar naast de reguleringsexplosie het bewijs van. Een herwaardering van de verzorgingsstaat brengt met zich mee, dat een fundamentele toetsing plaatsvindt van de doelmatigheid van de talrijke voorzieningen en regelingen, die de overheid in de laatste decennia ten behoeve van haar burgers heeft getroffen. Privatisering (en deregulering) passen in een algemeen streven naar een betere afweging van kosten en baten van overheidsvoorzieningen en -regelingen. Daarbij is het ook zaak elementen van een bedrijfsmatiger handelen in de overheidshuishouding te introduceren en door de overheid voortgebrachte goederen en diensten - voorzover de aard van deze goederen en diensten dit toelaat - onder de werking van het marktmechanisme te brengen.

De opzet van dit artikel is als volgt. In paragraaf 2 zal de ontwikkeling van de collectieve sector in de afgelopen twee decennia worden beschreven. De verschillende categorieën van overheidsuitgaven passeren daarbij de revue en er wordt een relatie gelegd met het sinds het midden van de jaren zeventig gevoerde ombuigingsbeleid. In paragraaf 3 komt de heroverwegingsprocedure aan de orde die in 1981 werd geïntroduceerd mede uit onvrede met de tot dan toe behaalde bezuinigingsresultaten. De doelstellingen van de heroverwegingsprocedure worden geschetst, waarbij tegen de achtergrond van één der doelstellingen - te weten de verbetering van het allocatiemechanisme - nader wordt ingegaan op de werking van het marktmechanisme in de particuliere sector van de economie en op die van het budgetmechanisme in de overheidshuishouding. Vervolgens wordt in paragraaf 4 een tweetal mogelijkheden belicht om tot een betere allocatie van goederen en diensten te komen. Het gaat daarbij om het toepassen van het profijtbeginsel binnen de publieke sector en om privatisering, waarbij de verhouding tussen publieke en particuliere sector in het geding is. Door het denken over privatisering is er hernieuwde aandacht ontstaan voor een doelmatiger functioneren van de overheidsorganisatie. In paragraaf 5 treft men enkele gedachten aan over de verschillende mogelijkheden om tot een

meer bedrijfsmatig beheer in de publieke sector te komen. In de slotparagraaf worden enkele conclusies getrokken.

2. De ontwikkeling van de collectieve sector

De onbeheersbaarheid van de collectieve sector is een zorgwekkend probleem. Deze constatering is niet nieuw. Acht jaar geleden, halverwege de rit van het kabinet Den Uyl werd deze stelling ook al betrokken en zij was toen aanleiding de zgn. 1%-operatie te starten. De toenmalige Minister van Financiën Duisenberg wilde door ombuiging van de uitgaven in de collectieve sector de stijging van belasting- en premiedruk terugbrengen van 1 3/4 à 2 procentpunten per jaar naar 1 procentpunt per jaar. Sindsdien is nog een soortgelijke meerjarige ombuigingsoperatie gestart - de Bestekoperatie van het eerste kabinet Van Agt - en zijn de jaarlijkse ombuigingsronden elkaar in steeds sneller tempo opgevolgd. Ondanks deze ombuigingen is een keer ten goede niet gekomen: het financieringstekort van de overheid wordt nu met dubbele cijfers geschreven en de collectieve lastendruk is blijven stijgen. Een en ander is het gevolg van de stijging van uitgaven in de collectieve sector, die in de onderstaande tabel is weergegeven. Het regeerakkoord van het huidige kabinet is erop gericht het financieringstekort omlaag te brengen en de collectieve lastendruk te stabiliseren en zo mogelijk te verminderen. Een zwaar programma van ombuigingen is daartoe in uitvoering.

Tabel 1 Omvang en samenstelling van de uitgaven van de collectieve sector

	In % van het nationale inkomen				
	1960	1970	1975	1980	1982
Personeel collectieve sector	9,8	12,7	15,0	14,6	13,8
Materiële overheidsconsumptie	4,9	5,1	5,2	5,6	5,6
Overheidsinvesteringen	3,7	4,4	3,7	2,9	2,6
Overdrachtsuitgaven aan gezinnen	11,6	20,0	27,7	29,7	32,1
Overdrachtsuitgaven aan bedrijven	1,2	0,6	0,7	2,7	2,8
Overdrachtsuitgaven aan buitenland	0,4	0,7	1,8	2,1	2,1
Prijsverlagende subsidies	1,4	1,4	1,8	2,7	2,6
Kredieten	4,2	3,7	3,4	3,7	4,0
Rente overheidsschuld	3,0	3,3	3,4	4,2	5,7
Totaal uitgaven collectieve sector	40,1	51,9	62,7	68,1	71,4

Bron: Nationale rekeningen 1980
Centraal Economisch Plan 1982.

Aan de hand van deze cijfers zal nu op een aantal achterliggende ontwikkelingen ingegaan worden. Bezien we het totaal van de uitgaven van de collectieve sector, dan blijkt dat in de loop van twee decennia het aandeel van de collectieve sector in het nationale inkomen met meer dan 30 punten is gestegen: van 40 % naar meer dan 70 %. De belangrijkste oorzaak hiervan is de enorme stijging van de overdrachtsuitgaven aan gezinnen: 2/3 van de totale stijging kan hieruit worden verklaard. In de jaren zestig en zeventig

is het sociale zekerheidsstelsel verder uitgebouwd zonder dat de financiële consequenties realistisch werden ingeschat. Een illustratief voorbeeld hiervan is de Wet Arbeidsongeschiktheidsverzekering: bij indiening van het wetsontwerp werd rekening gehouden met 150.000 verzekeringsgerechtigden in de eindfase, terwijl er nu ruim 700.000 WAO-ers (en AAW-ers) zijn. Duidelijk is dat het beroep op deze regeling niet alleen een gevolg is van de door de wetgever bedoelde arbeidsongeschiktheid, maar dat ook de zgn. 'verborgen' werkloosheid tot een stijging van de uitgaven uit hoofde van deze wet heeft geleid. Naast de gevolgen van de WAO is ook het onverwacht grote beroep op de loondervingsregelingen (WW, WWV en RWW) door de snelle toename van de werkloosheid in de laatste jaren een belangrijke oorzaak van de snelle stijging van deze uitgavencategorie.

De overdrachtsuitgaven aan gezinnen zijn wel de belangrijkste doch niet de enige categorie uitgaven, die een snelle groei hebben doorgemaakt. Een snelle stijging deed zich eveneens voor bij de categorieën overdrachtsuitgaven aan bedrijven (vooral bij de investeringspremies in het kader van de WIR), de overdrachtsuitgaven aan het buitenland (ontwikkelingshulp), de prijsverlagende subsidies (de individuele huursubsidies en de tekorten bij het openbaar vervoer zijn hier de belangrijkste oorzaken) en de rente op de overheidsschuld. Opvallend is dat de categorie overheidsinvesteringen als aandeel in het nationale inkomen sinds 1970 daalt en vanaf 1975 zelfs onder het niveau van 1960 is gekomen. Een andere uitgavencategorie, waarvan het aandeel in het nationale inkomen een dalende lijn vertoont, zijn de lonen en de salarissen van het overheidspersoneel.

Er is een verband te leggen tussen de daling in deze laatste twee categorieën en het sinds 1975 gevoerde ombuigings- c.q. matigingsbeleid. De som van lonen en salarissen is in de jaren zestig en het begin van de jaren zeventig gestegen, enerzijds door de reële loonstijgingen en anderzijds door de groei van het aantal arbeidsplaatsen in de collectieve sector. Sindsdien is echter sprake van een gematigde loonontwikkeling, vergeleken met de prijsstijging van het nationale inkomen, alsmede van een geringere stijging van het aantal arbeidsplaatsen. In de naaste toekomst kan zelfs een daling van het aantal rijksambtenaren worden verwacht, als gevolg van de 2%-personeelsreductie waartoe het huidige kabinet heeft besloten.

Een categorie, waarvan het aandeel over het gehele afgelopen decennium een dalend verloop vertoont, zijn de overheidsinvesteringen. Als percentage van het nationale inkomen dalen deze uitgaven sinds de eerste helft van de jaren zeventig; dit aandeel is nu zelfs ver onder het niveau van 1960 gekomen. De oorzaak hiervan is gelegen in het feit dat deze uitgaven binnen het totaal van de rijksuitgaven het meest flexibel zijn en het snijden op investeringsprogramma's politiek het minste pijn blijkt te doen. Een beslissing een dergelijk programma te verlagen door bijv. minder woningwetwoningen in aanbouw te nemen of een geringer aantal kilometers snelwegen aan te leggen is vaak gemakkelijker te nemen en uit te voeren dan bezuinigingen in andere uitgavencategorieën zoals bijv. het onderwijs, waar veelal eerst wetswijziging noodzakelijk is.

De bovenstaande ontwikkelingen overziende kan worden geconstateerd dat in het afgelopen decennium slechts voor één categorie van overheidsuitgaven het aandeel in het nationale inkomen is gedaald, te weten voor de categorie overheidsinvesteringen; daarnaast is in de categorie lonen en salarissen van het overheidspersoneel eveneens sprake van een daling, die echter later is begonnen. In enkele andere categorieën is - mede door de ook daar aangebrachte bezuinigingen - de groei afgezwakt of gestabiliseerd, doch in een aantal gevallen is de groei blijven bestaan of is deze zelfs aanzienlijk versneld. Hieruit kan worden geconcludeerd dat fundamentele wijzigingen in de onderliggende structuren niet zijn aangebracht, noch in het stelsel van sociale zekerheid noch bij die overheidsuitgaven die verankerd zijn in wetten en daarop gebaseerde uitvoeringsbeschikkingen. Ook moet worden geconstateerd dat versnellingen in de groei worden veroorzaakt door uitgaven voor nieuwe zaken, die - ondanks de noodzaak de tering naar de nering te zetten - in het afgelopen decennium zijn gestegen van een nulniveau naar enkele miljarden. Een voorbeeld hiervan is de uitgavenontwikkeling voor de zgn. subjectsubsidies. Op 1 juli 1970 werd de Beschikking aanvullende huursubsidie van kracht waarmee in de eerste jaren enkele tientallen miljoenen guldens waren gemoeid. Nadat de regeling in 1975 werd verbreed, stegen de uitgaven van ruim 300 miljoen in 1975 naar een geraamd bedrag van ruim 1,5 miljard in 1983.

Een ander voorbeeld zijn de uitgaven voor het openbaar personenvervoer. Krachtens een EEG-verordening werd in 1969 voor het eerst een rijksbijdrage gegeven in het verlies van het NS-personenvervoer. Deze bedroeg in dat jaar 95 miljoen. In 1976 was de rijksbijdrage reeds opgelopen tot ruim 600 miljoen. In het begin van de zeventiger jaren liepen de tekorten bij de stads- en streekvervoerbedrijven tot zodanige hoogten op dat het Rijk besloot deze tekorten vanaf 1 januari 1976 volledig af te dekken. Hiermee was in 1976 ca 500 miljoen resp. 300 miljoen gemoeid. In de begroting 1983 is rekening gehouden met een totaalbedrag van 2 3/4 miljard, ofwel met een verdubbeling ten opzichte van 1976. Dit bedrag is als volgt over de drie categorieën verdeeld:

- | | |
|--------------------------|--------------|
| - Nederlandse Spoorwegen | ca 900 mln; |
| - stadsvervoer | ca 1250 mln; |
| - streekvervoer | ca 600 mln. |

Het niet doorvoeren van fundamentele beleidswijzigingen hangt nauw samen met de methodiek van globale verdeelsleutels, die in de tweede helft van de jaren zeventig werd toegepast. Met behulp van een dergelijke sleutel - gebaseerd op een evenredig aandeel van elk departement in het totaal van de rijksuitgaven - kregen de departementen een taakstellend ombuigingsbedrag opgelegd, dat naar eigen inzichten mocht worden ingevuld. Meevallers in de ramingen werden het eerst ingeleverd. Nadat op deze wijze 'de lucht uit de begroting was geperst', werd de ombuigingspijn verdeeld door over de hele linie kleinere marginale beleidsaanpassingen door te voeren, dan wel ontlopen door het toepassen van allerlei begrotingstrucs.

Kasverschuivingen van het ene naar het andere begrotingsjaar zijn hiervan een voorbeeld². De methodiek van globale verdeelsleutels, die jarenlang werd toegepast, is niet geschikt voor het doen van fundamentele, politieke keuzen voor het totale overheidsbeleid. Mede uit de onvrede met de omhuigingspraktijk van de jaren zeventig is daarna de heroverwegingsprocedure geboren.

3. De heroverweging

Nadat onder het kabinet Den Uyl een eerste poging om tot een fundamentele heroverweging van overheidsprogramma's te komen was mislukt, werd deze gedachte tegen de hiervoor geschetste achtergrond in de Miljoenennota 1981 nieuw leven ingeblazen. In de procedure werden zo goed mogelijk allerlei waarborgen ingebouwd om een nieuwe mislukking te voorkomen. Zo had de ervaring uit 1975 geleerd dat een doelgerichte, pragmatische aanpak vereist was om resultaten te kunnen boeken. Bovendien was snelheid en slagvaardigheid geboden, vanwege de steeds groter wordende budgettaire nood. Tijdrovende adviesprocedures moesten worden vermeden dan wel zoveel mogelijk worden beperkt. Waar het op aankwam was snelle politieke besluitvorming in het kader van een kabinetsformatie (de eerste ronde in 1981 was daar met name op gericht), of in het kader van concrete begrotingsbesprekingen.

Sinds het eerste kabinet Van Agt in januari 1981 het licht voor de heroverweging op groen zette, hebben twee ronden plaatsgevonden. Een derde ronde is in gang gezet. Het doel van de heroverwegingsprocedure is een verbetering van de politieke prioriteitenafweging tot stand te brengen. Successievelijk zullen daartoe alle beleidsterreinen van de collectieve sector aan een kritisch onderzoek worden onderworpen en zullen varianten voor het huidige beleid worden ontwikkeld.

Zodoende kan worden bijgedragen aan:

1. een grotere doelgerichtheid en doelmatigheid van het overheidsbeleid;
2. een bezinning op het voorzieningenniveau;
3. een verbetering van het allocatiemechanisme.

In het kader van dit artikel zal vooral op dit laatste aspect nader worden ingegaan. Alvorens dat te doen, plaatsen wij nog enkele opmerkingen over de beide eerste aspecten. Een kritische evaluatie van overheidsprogramma's kan men op verschillende manieren aanpakken. Indien men overheidsprogramma's uit een oogpunt van effectiviteit en efficiëncy beschouwt, gaat men in op vragen als 'wat zijn de doelstellingen en langs welke wegen worden deze bereikt', 'kunnen de geformuleerde doeleinden niet met geringere uitgaven of met minder regelgeving worden bereikt', 'kunnen met inzet van dezelfde hoeveelheid middelen niet meer doeleinden worden gerealiseerd', 'is het voorzieningenniveau - gelet op bijvoorbeeld demografische ontwikkelingen - niet te hoog of te laag'? Op basis van dergelijke vragen en de daarop gegeven antwoorden kunnen beleidsvarianten worden ontwikkeld die zullen moeten leiden tot een grotere effectiviteit en efficiëncy of tot een beter op de voorziene behoeften afgestemd voorzieningenniveau.

Een kritische evaluatie van overheidsprogramma's kan ook plaatsvinden vanuit een meer algemene benadering, namelijk door de werking van het allocatiemechanisme te bezien. Een vergelijking met het afwegingsmechanisme in de marktsector van de economie ligt dan voor de hand. In de particuliere sector vindt de verdeling van goederen en diensten over de verschillende individuen plaats via de prijsvorming op de markt. Een ondernemer die een bepaald produkt op de markt wil brengen zal door middel van marktonderzoek nagaan tegen welke prijs de consument bereid is bepaalde hoeveelheden van dit produkt af te nemen. Hij zal zijn produktie-organisatie afstemmen op de resultaten van dit onderzoek. Via de prijsvorming op de markt vindt nu de regulering plaats. Indien bijv. de ondernemer de aard van zijn produkt niet goed heeft afgestemd op de wensen van de consument of indien hij zijn produkt tegen een te hoge prijs aanbiedt, zal zijn afzet stagneren en zal hij actie moeten ondernemen om niet in een verliessituatie te geraken, die het voortbestaan van zijn onderneming in gevaar zou brengen. Als de consumenten hun voorkeur veranderen bijv. in de richting van duurdere, goedkopere of zelfs geheel andere goederen of diensten zullen via het prijsmechanisme de aanpassingen in de produktiestructuur tot stand komen.

Het regulerende prijsmechanisme werkt niet of slechts zeer ten dele in de overheidssector. Daar is het in de eerste plaats het budgetmechanisme, dat de omvang bepaalt van de goederen en diensten, die door de overheid worden voortgebracht. Er is op gewezen, dat door het ontbreken van een (directe) band tussen het betalen voor en het genieten van collectieve voorzieningen de consument zijn eigenlijke voorkeur niet goed tot uiting kan brengen. Hij zal doorgaans meer vragen dan hij op basis van een juiste afweging van baten en kosten zou hebben gedaan. Dit effect van 'overvraging' wordt bovendien vanuit de produktiezijde tegemoetgekomen, doordat ambtelijke diensten veelal streven naar een zo groot mogelijk aanbod van diensten. Een uitbreiding van het apparaat en de maximering van het budget vergroten het aanzien en de macht van de ambtelijke managers. Ook de politici ondervinden de druk van pressiegroepen en zullen uitgaande van het streven naar stemmenmaximalisatie veelal de uitgaven willen verhogen.

4. Profijtbeginsel en privatisering

In de eerste en tweede ronde van de heroverweging zijn verschillende mogelijkheden onderzocht, die de overheid ten dienste staan om de allocatie van goederen en diensten te verbeteren. Daarbij is aandacht besteed aan (een versterkte toepassing van) het profijtbeginsel, aan privatisering en aan deregulering³. In de onderstaande tabel zijn de door de heroverwegingswerkgroepen geïnventariseerde bezuinigingen weergegeven, die gerealiseerd kunnen worden door een (verdere) toepassing van de profijtgedachte.

Tabel 2 Mogelijke toepassing van de profijtgedachte in het kader van de heroverwegingen (in miljoenen guldens)

	Minst vergaande HO-varianten		Meest vergaande HO-varianten	
	Profijtgedachte	Totale bezuinigingen	Profijtgedachte	Totale bezuinigingen
1e ronde	500	ca 3.000	1.500	ca 10.500
2e ronde	115	ca 900	300*	ca 6.000

* Bij dit bedrag zij aangetekend dat hierin geen rekening is gehouden met een versterkte toepassing van het profijtbeginzel op gemeentelijk niveau. Volgens becijferingen in het desbetreffende heroverwegingsrapport kan hiermee een bedrag van 1750 miljoen gemoeid zijn.
Bron: Samenvattende eindrapporten 1e en 2e ronde Heroverwegingen.

In de besluitvorming over de ombuigingen zijn diverse voorstellen inmiddels door het kabinet overgenomen. Hierdoor is de band tussen genieten en betalen nauwer aangehaald en zullen zowel aan de vraagkant als aan de aanbodzijde correcties optreden die er uiteindelijk toe zullen leiden dat vraag en aanbod beter zullen zijn afgestemd op de individuele voorkeuren en de werkelijke kosten van het produkt.

Wat de privatisering betreft heeft - na een zeer globale verkenning van het onderwerp in de eerste ronde van de heroverwegingen in het voorjaar 1981 - in de tweede ronde een werkgroep de algemene aspecten verder uitgewerkt en een inventariserende studie verricht naar privatiseringsmogelijkheden bij de centrale overheid. Vervolgens is - losgekoppeld van de heroverwegingsprocedure - een interdepartementale begeleidingscommissie ingesteld, die het privatiseringsstreven bij de departementen dient te stimuleren.

Privatisering kan worden omschreven als 'al die vormen van verzelfstandiging waarbij door de overheid verrichte taken, hetzij onder een minder directe vorm van overheidsinvloed worden gesteld, hetzij aan de overheidsinvloed worden onttrokken'. De duidelijkste vorm is het volledig afstoten van een overheidsvoorziening naar de marktsector, maar er zijn ook tussenvormen. Het gaat in principe om het afstoten van drie functies:

1. de planning of regulering van de omvang van de voorziening;
2. de produktie van de voorziening;
3. de financiering van de voorziening.

Bij volledige afstoting is het de bedoeling dat in de nieuwe situatie de particuliere sector de drie functies geheel overneemt. Zo is er onlangs toe besloten een aantal landbouwbedrijven af te stoten. Privatisering kan ook minder ver gaan. Naast de volledige afstoting is een tweede hoofdvorm van privatisering de uitbesteding van werkzaamheden. Bij uitbesteding blijft de overheid wel de omvang van de voorzieningen vaststellen. Met andere woorden, de planningsfunctie blijft in handen van de overheid, maar de produktie wordt uitbesteed aan een particuliere onderneming. Bij deze uitbesteding blijft doorgaans ook de bekostigings- of financieringsfunctie bij de overheid. Zo is men bij kantinediensten de laatste jaren al steeds meer overgegaan van departementaal beheer op uitbesteding aan gespecialiseerde catering-bedrijven.

Van een minder duidelijke vorm van privatisering is sprake als taken of voorzieningen worden overgedragen aan organisatie-eenheden die niet als onderdeel van de rijksdienst rechtstreeks onder de ministeriële verantwoordelijkheid vallen. Dit is een derde hoofdvorm van privatisering, de zogenaamde verzelfstandiging binnen de overheidssector. Hierbij worden rijkstaken overgebracht van departementsonderdelen naar verzelfstandigde organisaties met indirect overheidstoezicht. Voorbeelden daarvan zijn een staatsbedrijf, een stichting en een NV, waarvan de aandelen in handen van de overheid zijn. PTT, NS en DSM zijn voorbeelden van deze verzelfstandigde organisaties. De PTT is een staatsbedrijf. De Nederlandse Spoorwegen en DSM vormen NV's met 100% staatsaandeel.

Een belangrijk motief voor privatisering is de wens, dat afstoting, uitbesteding, dan wel verzelfstandiging tot budgettaire besparingen leiden (vergroting effectiviteit en efficiency). Zoals eerder is toegelicht krijgt, door het in de collectieve sector ontbreken van marktconforme afwegingsmechanismen, aanbodmaximerend gedrag een kans, waardoor in maatschappelijk opzicht suboptimale situaties kunnen ontstaan bij de toedeling van de middelen over de alternatieve bestemmingen. Daarnaast heeft het feit, dat in de collectieve sector veelal de rendementsprikkel afwezig is, ook gevolgen voor de wijze waarop het management van de organisatie in bedrijfseconomische zin wordt gevoerd.

De doelstelling van een organisatie in de collectieve sector die geen opdracht heeft om marktconform te werken, bestaat in de eerste plaats uit het leveren van een bepaalde dienst. Het gevolg is, dat de aandacht in die organisatie dan ook minder gericht is op het zo efficiënt mogelijk functioneren, maar eerder op het leveren van zoveel mogelijk diensten van zo hoog mogelijke kwaliteit. In de gezondheidszorg bijvoorbeeld neemt dit laatste immense vormen aan.

De drie hoofdvormen van privatisering: afstoting, uitbesteding en verzelfstandiging verschillen sterk wat betreft de vraag in hoeverre duidelijk is of de budgettaire en bestuurlijke beheersing met de privatisering gediend is. Met het oog daarop dient bij concreet privatiseringsonderzoek ook strikt de hand te worden gehouden aan de volgorde waarin de vraag wordt behandeld welke hoofdvormen van privatisering mogelijk en wenselijk zijn. Eerst dient te worden nagegaan of tot afstoting dan wel tot uitbesteding besloten kan worden. Pas bij een ontkennend antwoord op deze vraag dient vervolgens aan de orde te komen of verzelfstandiging, gepaard gaande met een meer bedrijfsmatig beheer, de budgettaire en bestuurlijke beheersing kan verbeteren.

5. Beheersingsmechanismen

Door de discussie over privatisering in de vorm van verzelfstandiging is er nieuwe aandacht ontstaan voor het intern functioneren van de collectieve sector, voor de mogelijkheden van een meer bedrijfsmatig beheer in deze sector. Is het mogelijk mechanismen te introduceren waardoor een betere

afweging van kosten en baten tot stand komt? Zo kan het eerder genoemde profijtbeginsel worden toegepast, waar een meer directe afweging tussen nut en offer mogelijk is (eigen bijdragen bij welzijnsvoorzieningen, collegegeld).

Als de individuele afweging moeilijk is, moeten wij op zoek naar mechanismen en prikkels om de geld uitgevende en ontvangende eenheden (overheidsdiensten, scholen, woningbouwverenigingen, gesubsidieerde instellingen) aan te sporen tot 'zuinig' gedrag. Daarbij kan gedacht worden aan verschillende beheersingsinstrumenten, zoals taakstellende budgettering, productiviteitsnormering en capaciteitsplanning. Bovendien kan worden gedacht aan het bevorderen van het toerekenen van kosten aan organisatorische eenheden en het waar mogelijk onderling verrekenen van geleverde diensten en produkten.

De vraag is in hoeverre de prestatiebegroting hierbij van dienst kan zijn. Volgens artikel 4, lid 4 van de Comptabiliteitswet dient bij elk hoofdstuk van de Rijksbegroting een bijlage met prestatiegegevens te worden gevoegd. Deze bepaling had tot doel een eerste aanzet te geven voor toepassing van het systeem van de prestatiebegroting. Bij dit begrotingssysteem staan niet, zoals in het huidige stelsel, alleen de (kas)uitgaven centraal, maar worden de produktie (output) en de kosten c.q. uitgaven (input) in elkaars samenhang gezien. Dit is uiteraard een noodzakelijke aanzet om te komen tot een betere afweging van kosten en baten. Het systeem sluit ook aan bij de eerder genoemde verbeteringen zoals toepassing van het profijtbeginsel, (taakstellende) budgettering, productiviteitsnormering e.d.

Het essentiële verschil met het huidige begrotingsstelsel is het (mede) centraal stellen van de produktie bij de budgettering. Door de prestatiebegroting wordt de desbetreffende organisatie gedwongen aan te geven voor welke productieprestaties de gevraagde middelen nodig zijn. Daarnaast zullen bij toepassing van de prestatiebegroting de kosten een andere rol spelen. Bij de toepassing staat een tweetal hindernissen in de weg⁴. In de eerste plaats richt het financieel beheer zich volgens het kasstelsel op het beheer van kasstromen, terwijl bij de prestatiebegroting een stelsel van baten en lasten past. Een tweede knelpunt is de financiële beheersstructuur van de rijksoverheid. Voor de bepaling van de kosten die aan prestaties worden toegerekend, wordt uitgegaan van de integrale kosten. Een fictieve doorbelasting van de kosten van levering van goederen en diensten heeft echter nog niet tot gevolg dat het orgaan waaraan de goederen en diensten zijn geleverd die kosten ook gaat beheersen. Het is van belang met kracht aan een verdere toepassing van de prestatiebegroting te werken. Wel dient te worden bedacht, dat de problemen die nog opgelost moeten worden alvorens een optimale toepassing van de prestatiebegroting mogelijk is, niet gering zijn. Van de Kar noemt de ideale prestatie-indicator een schaap met elf poten, dat aan elf voorwaarden moet voldoen⁵. Hij signaleert voorts, dat met de prestatiebegroting alleen niet zal kunnen worden volstaan. Hij wijst in dit verband nog op de spelregels voor kwaliteitsbewaking bij de zogenaamde intercollegiale toetsing zoals die in ons land in ontwikkeling is voor

de medische zorg. Verder stelt hij voor de zero base-methode van de heroverwegingsexercities te koppelen aan de prestatiebegroting.

Als wij nadenken over de mogelijkheid meer elementen van bedrijfsmatig beheer in de rijksdienst te introduceren, ligt het voor de hand ook te bezien in hoeverre de Bedrijvenwet in grotere mate kan worden toegepast. Deze wet stamt uit 1912, is vervangen in 1928 en is thans in herziening. De aanwijzing tot staatsbedrijf heeft tot gevolg dat het bedrijf kan worden beheerd als een administratieve en economische eenheid. De begroting wordt ingedeeld in een gewone dienst en een kapitaaldienst en is gebaseerd op het stelsel van baten en lasten. De impliciete voorwaarde is dat het staatsbedrijf in beginsel min of meer kostendekkend moet zijn.

Bij deze verzelfstandiging neemt de overheidsinvloed uiteraard af. Bij andere vormen van verzelfstandiging zal de beheersbaarheid uit budgettaire en bestuurlijk oogpunt nog geringer zijn, als daarvoor geen waarborgen worden geschapen. Zo is bij de NV- of BV-vorm de formele invloed van de overheid door middel van een overheidscommissaris als gevolg van het geldende vennootschapsrecht zeer beperkt. De stichtingsvorm is wellicht iets aantrekkelijker, maar is in dit opzicht ook niet zonder voetangels en klemmen⁶. In dit verband moet nog wordenesignaleerd, dat de Raad van State bij zijn adviezen ervoor heeft gepleit om bij stichtingen ex artikel 40 C.W. te regelen, dat de Staat aansprakelijk is voor resterende schulden na liquidatie. Op die wijze zal de druk om efficiënt te werken sterk afnemen, daar nadelige slotsaldo's immers op de Staat kunnen worden afgewenteld. Bij verzelfstandiging in deze vorm lijkt dan ook een vereiste dat op andere wijze de financieel-economische beheersing wordt versterkt. Van belang is ook dat de controlemogelijkheden van de Rekenkamer bij privaatrechtelijke organisaties nauwer begrensd zijn dan bij een overheidsdienst.

Meer systematisch zou moeten worden onderzocht welke voor- en nadelen uit een oogpunt van budgettaire en bestuurlijke beheersing verbonden zijn aan verschillende rechtsvormen: een bureau of departementaal onderdeel, een staatsbedrijf, een overheidsvennootschap en stichting, of een rechtspersoon sui generis. Er bestaat nog geen goed overzicht van de voor- en nadelen van de diverse mogelijkheden. Van veel belang is, dat wordt nagegaan welke administratieve systemen bij de verschillende vormen van verzelfstandiging aan een goede afweging van kosten en baten en daarmee aan een optimale beheersing kunnen bijdragen.

6. Conclusie

Vanuit de noodzaak de publieke financiën beter te beheersen is een versterking van het doelmatig handelen binnen de overheidsorganisatie en de kwartaire sector dringend vereist. Dit kan niet alleen worden bereikt door heroverweging van bestaand beleid en toetsing van nieuw beleid, gericht op een hogere graad van effectiviteit en efficiëntcy en een betere allocatie van goederen en diensten, maar ook door de introductie van mechanismen die een betere afweging van kosten en baten op micro-niveau mogelijk maken.

De introductie van dergelijke systemen, die verzelfstandiging mogelijk maken, kan tot privatisering in ruime zin worden gerekend.

Bij het Ministerie van Financiën en bij de vakdepartementen zal vanuit verschillende disciplines daaraan een bijdrage moeten worden geleverd. Een verdere integratie van de economie van de publieke sector en de bedrijfs-economie is in dit verband nodig en daarbij zal een belangrijke rol kunnen toevallen aan de overheidsaccountants. Ook vanuit de accountantswereld zelf is aangegeven, dat de bijdrage van de accountancy in de doorbraak van bedrijfsmatig management in de non-profitsector van niet te onderschatten belang kan zijn⁷. Met name geldt dat voor het gebied van de calculatie, de organisatie, de inrichting van doelmatige informatiesystemen en de financiële analyse. Een vakbekwame toepassing van het instrumentarium van de accountant kan op deze wijze bijdragen aan de verbetering van de besturing en uitvoering van de activiteiten in de publieke sector.

Noten

1 De auteurs zijn werkzaam bij het Directoraat-Generaal van de Rijksbegroting als hoofd-inspecteur resp. directeur van de Inspectie der Rijksfinanciën.

2 Zie voor een uiteenzetting van de toegepaste begrotingstrucs het interimrapport van de Studiegroep Begrotingsruimte; Miljoenennota 1983, bijlage 7, in het bijzonder paragraaf 4, blz. 154-157.

3 Op het laatste onderwerp kunnen wij in dit kader niet verder ingaan. Zie voor een uiteenzetting over (de)regulering onder meer het werkgroeprapport (Kamerstuk 16.625 nr. 39) en het artikel van Mr. Drs. D. J. Kraan en Drs. G. Zalm in *Economisch-Statistische Berichten* van 7 juli 1982.

4 H. C. van der Sterre, *Van Prestatiebegroting naar Bedrijvenwet, Openbare Uitgaven*, jaargang 14, (1982), nr. 4, augustus, pp. 186-195, inzh. p. 188.

5 H. M. van de Kar, *Beheersen en begroten*, in: *Naar een beheersbare collectieve sector*, onder redactie van D. J. Wolfson, Deventer, 1981, p. 106.

6 V. A. M. van der Burg, *Verantwoordingsplicht inzake overheidsstichtingen*, *Tijdschrift voor openbaar bestuur*, jaargang 7, nr. 22, 17 december 1981, pp. 555-557.

7 A. J. Bindenga, *Continuïteitsbeheersing in niet op winst gerichte bedrijven*, *De Accountant*, nr. 5, januari 1978, pp. 289-294, inzh. p. 294.