

Dr. W. Drees

De controle van de rijksfinanciën

1. Accountantscontrole nog vrij jong

Op het financiële beheer van overheden bestaat al lang controle. Tot enkele decennia geleden waren er nauwelijks accountants bij betrokken. De eerste accountantsdiensten van departementen (Economische Zaken, Landbouw en Visserij) oefenden toezicht uit op verleende crisissteun. De Rijksaccountantsdienst behoort tot de belastingdienst en houdt zich eveneens bezig met bedrijven. De Algemene Rekenkamer, belast met de controle van de uitgaven en ontvangsten van het Rijk, had tot de Tweede Wereldoorlog geen accountants in dienst.

Na de bevrijding werd besloten tot oprichting van een centrale accountantsdienst, bij het ministerie van Financiën. Omdat 'de werkelijke groei van de overheidstaken de bij de oprichting van de CAD voorziene groei belangrijk overtrof' (J. Poot, 1982), ontstonden accountantsdiensten bij vrijwel alle departementen. Ook de Rekenkamer nam accountants in dienst. De samenwerking met de departementale diensten wordt besproken in de Inleiding tot het verslag van de Rekenkamer over 1981. Informatie over deze accountantsdiensten is te vinden in de bundels 'Vooruitzien en nazien', 1982 en 'Vijftig jaar departementale accountantscontrole', 1983.

2. Organisatie en taak

De departementale accountantsdiensten ressorteren gewoonlijk onder de secretaris-generaal. Hun taak hangt af van hun opdracht. P. K. van Boven (1982) onderscheidt:

- a-1) de algemene opdracht tot controle van de administratie en de jaarlijkse financiële rekening en verantwoording (de jaarrekening);
 - a-2) de bijzondere controles, b.v. op subsidies, schaderekeningen, tariefberekeningen;
 - b) zelfstandige adviesopdrachten inzake administratieve organisatie, interne controle en bedrijfseconomie;
 - c) overige opdrachten, b.v. deelnemen aan commissies.
- Wat het werkterrein betreft onderscheidt hij:
- i) het departement (incl. de diensten buiten de hoofdzetel);
 - ii) overheidsinstellingen die onder het departement ressorteren (veelal met eigen rechtspersoonlijkheid);
 - iii) particuliere huishoudingen waarmee de overheid financiële banden

(b.v. lening, garantie) onderhoudt. (Hij noemt derhalve niet toezicht op particuliere huishoudingen op grond van distributie-, prijs-, deviezenvoorschriften of controle op gemeenten e.d.)

Deze ambtenaren functioneren voor de minister. Men kan van interne accountants niet verwachten dat zij b.v. signaleren dat de minister afwijkt van hetgeen het parlement, de wetgever, heeft gewild. Zij publiceren hun rapporten niet. Wel gaan hun rapporten naar de Rekenkamer die correspondentie met de minister soms hierop baseert. Dit kan leiden tot publicatie in een verslag van de Rekenkamer.

3. Specifieke aspecten van accountantscontrole bij het Rijk

De uitgaven van de departementen hebben in hoofdzaak twee functies. Allereerst een redelijker inkomensverdeling. Hierbij blijft de consumptievrijheid van de ontvanger intact. Voorts is de overheid een 'final consumer' die immateriële waarden dient (zoals veiligheid of een goed milieu), dan wel de consumptie van individuele goederen wil stimuleren in een richting (b.v. onderwijs, huisvesting).

De 'resultaten' van de overheid in een jaar zijn nooit op één noemer te brengen, zoals bij het bedrijfsleven - met de gulden als maatstaf bij inkomsten en uitgaven - wel mogelijk is (marktaandeel, rendement e.d.). Een jaarbegroting kan inzicht verschaffen in sommige aspecten (b.v. macro-economische stimulans), maar niet in ander opzicht (is het bereikte resultaat van een uitgaaf de moeite waard), daarvoor is anders gericht onderzoek nodig.

Een verschil met bedrijven is dat de overheid publiekelijk begroot. De gespecificeerde begroting bevat autorisatiemaxima (enkele duizenden posten). De controle binnen de departementen toetst niet alleen aan de begroting, maar ook aan andere normen die de minister stelt. De Rekenkamer steunt op deze voorcontrole. Criteria voor controle zijn genoemd in artikel 66 van de Comptabiliteitswet 1976, b.v. 'of de uitgaaf valt binnen de omschrijving van het begrotingsartikel, waarop zij is aangewezen'. Hierbij wordt uitgegaan van de bedoeling van de wetgever, evenals bij het criterium 'of geen wettelijk voorschrift de uitgaaf in de weg stond'. Een ander criterium ('of het begrotingsartikel toereikend was') speelt minder een rol. De minister dient, tot vele maanden na afloop van het jaar, suppletoire begrotingen in om de begroting aan te passen aan de gedane uitgaven. Essentieel voor hem is niet 'of het artikel toereikend is', maar of hij vertrouwt dat het parlement de suppletoire begroting aanvaardt. Een ander verschil met bedrijven is dat de volksvertegenwoordiging regelmatig met bewindslieden van gedachten wisselt over concrete zaken. Een groot verschil met de informatie aan en bemoeienis door aandeelhouders.

4. Uitgaaf in een jaar of permanente stroom

In de traditionele visie op de overheid speelde de jaarcyclus, van begroting tot rekening, een rol. De accountantsdiensten streven er o.a. naar om te komen tot een verklaring over de jaarlijkse financiële verantwoording van

een departement (rekening van uitgaven en ontvangsten, saldi balans, verplichtingenstaat, garantiestaat). Ook de Rekenkamer geeft aandacht aan de jaar-rekening van het Rijk (art. 86 van de Comptabiliteitswet schrijft voor dat de minister van Financiën voor 1 oktober van het jaar na het begrotingsjaar de Rijksrekening ter goedkeuring aan de Rekenkamer zendt).

Beide geven in hoge mate aandacht aan afzonderlijke organisatie eenheden, b.v. een academisch ziekenhuis en bezien dan de administratieve organisatie, de rechtmatigheid e.d. Of men beziet afzonderlijke departementale uitgaven die jaren doorlopen, b.v. huursubsidies, of subsidies aan een bedrijf. Onderzoek betreft derhalve niet alleen de uitgaven in één jaar. (Dit betekent dat het idee dat controle achteraf weinig zin heeft 'omdat de put gedempt wordt nadat het kalf verdronken is' niet opgaat - de meeste uitgaven zijn permanent, er komen elk jaar meer kalveren, en die vergroten spoedig de te garanderen melkplas.)

Een auteur die door de traditionele visie is beïnvloed, is Th. A. Stevers (1979). Hij schrijft dat 'het verslag' (van de Rekenkamer) is 'gewijd aan feilen die de Rekenkamer in het afgelopen kalenderjaar heeft geconstateerd'. Dit verslag betreft echter in hoofdzaak in vorige jaren verricht onderzoek waarover de correspondentie met de minister in het afgelopen jaar is afgesloten. Het gaat veelal om permanente uitgaafstromen. Zijn voorstel 'dat de Tweede Kamer het verslag van de Rekenkamer en de rekening vrijwel gelijktijdig ontvangt' mist zin aangezien dat verslag niet speciaal verbonden is met het afgelopen jaar.

5. Beheer, beheersing, evaluatie

Controle is essentieel voor een ordelijk beheer. De voor zijn begrotingshoofdstuk verantwoordelijke minister verkrijgt nuttige informatie, zowel over diensten die onder hem ressorteren als over instanties waarmee de band minder nauw is (denk aan gesubsidieerde instellingen). Het parlement vindt in de controle een basis voor vertrouwen dat de uitgaven worden gedaan overeenkomstig de omschrijving van de artikelen.

Beheer betekent geen beheersing. Zo hangen de uitgaven voor rente af van in het verleden gesloten leningen, van tekorten nu, van de rentestand. Er bestaan declaratiestelsels. Wie voldoet aan de vereisten voor studietoelage, individuele huursubsidie, bijstand, wachtgeld e.d. ontvangt geld ook als daardoor het budgettaire maximum wordt overschreden. Basiswetten, investeringen (Deltaplan), afspraken met andere landen leiden tot uitgaven los van een recente begroting. Beheersing van zulke uitgaven (voorkoming van budgetoverschrijding op korte termijn) ontbreekt. Wel kunnen de factoren, die zulke uitgaven bepalen, worden gewijzigd.

Het evalueren van uitgaven is een andere arbeid dan controle. De vooropleiding is anders. De leer van de overheidsuitgaven is gebaseerd op de 'welfare economics' niet op bedrijfseconomie. In de werkgroepen Heroverweging rijksuitgaven waren weinig accountants opgenomen. M. D. van Wolferen zei in 1982 dat volgens de commissie Vonhoff 'evaluatie ... nagenoeg geheel ontbreekt'. Hij vond het 'merkwaardig, dat de club Vonhoff ... de accoun-

tant niet heeft zien staan'. Dit is echter begrijpelijk, het gaat om ander werk. Interessant is de opmerking van R. L. van Marion in 1983 over gesubsidieerde instellingen en hun openbare accountants: 'zijn in veel gevallen de rapportering en de verklaring niet toegespitst op de behoeften van de overheid . . . omdat de openbare accountant zich meestentijds niet zozeer inlaat met de (maatschappelijk gezien) bereikte resultaten'.

6. Inter- en supranationale organisaties

Een voorbeeld van een uitgaafstroom zijn de landbouwsubsidies van de Europese Gemeenschap. Zijn de garantieprijsen vastgesteld dan hangen de kosten af van de oogsten, de wereldmarkt (en, eventueel, de fraude). Een supranationaal declaratiestelsel.

Op bovenationale uitgaven hebben de controlerende instanties van de Staat weinig toezicht. Soms hebben internationale organen een eigen Rekenkamer, zoals de Europese Rekenkamer (vgl. A. J. Middelhoek, 1982). Soms vindt controle plaats door een of enkele deskundigen van de lidstaten. Er is wel samenwerking met nationale Rekenkamers voor de uitgaven in hun land. De afstand tot de uitgaven van het orgaan waarvan elk lid een deel betaalt, is groter dan bij rijksuitgaven via gemeenten.

7. Rechtmatigheid

De enorme omvang van de rijksuitgaven én de vaak grote afstand tussen de minister en degenen die de uitgaaf doet, leidt ertoe dat er verschil is in de mate van zekerheid inzake rechtmatigheid van uitgaven of volledigheid van ontvangsten. Zo werd omstreeks 1970 vermoed en in 1982 aangetoond dat sommige uitgaven voor hulp aan vluchtelingen in het Midden-Oosten gebruikt werden voor de bouw van militaire centra. In het begin van de jaren zeventig was het vrijwel taboe om te spreken over fraude bij betaling van belastingen en premies of bij het innen van subsidies of sociale uitkeringen.

Het contact met afzonderlijke personen die regelmatig staatsgeld ontvangen blijft infrequent. Wettelijke bepalingen zijn soms moeilijk controleerbaar. Schrijft de wet voor dat een weduwnepensioen vervalt als de vrouw hertrouwt, dan treedt concubinaat eerder op. Gaat de wettekst aan het concubinaat dezelfde gevolgen verbinden als aan het huwelijk, dan treden bewijsproblemen op.

Soms wordt erkend dat de uitgaaf in strijd met de basiswet wordt verleend. Zo schreef een minister van CRM enkele jaren geleden in de toelichting bij haar begroting dat bijstand aan woonwagenbewoners veelal collectief werd verleend, in strijd met de Algemene Bijstandswet die stelt dat bijstand dient te worden afgestemd op individuele behoeften. Een controleur kan moeilijk tegen zijn minister ingaan indien deze b.v. een andere bepaling negeert, (nl. dat men zoveel mogelijk in eigen onderhoud moet voorzien) en bereid is massaal bijstand te verlenen aan diegenen die huis en baan opgeven, van de West naar Nederland verhuizen, en zich bij een gemeentelijke sociale dienst melden.

De controlemogelijkheden van het Rijk waren wellicht vroeger in die zin groter dat meer uitgaven door eigen diensten werden gedaan. Nu lopen veel uitgaven via een welzijnsstichting, een universiteit, een openbaar vervoersbedrijf etc. Er zijn stichtingen die een even vluchtig bestaan leiden als de besloten vennootschappen van koppelbazen en meer het belang van het bestuur dienen dan van cliënten. Er zijn (waren) leden van het wetenschappelijk korps die in diensttijd afwezig zijn voor buiten-universitair werk. Aanwezigheidscontrole, afwezigheid slechts met opgaaf van reden, is van jonge datum. Af en toe worden gesubsidieerde panden bezet en aan hun bestemming onttrokken. De 'materiële rechtmatigheid' van rijksuitgaven is moeilijk controleerbaar.

8. Zuinigheid

Zuinigheid wordt onderscheiden van doelmatigheid. Zuinigheid betreft b.v. de vraag of de kantoormachine die aangeschaft wordt, het vervoermiddel waarmee gereisd wordt, goedkoper had gekund. Voor een oordeel kan het nodig zijn om een blik te werpen buiten de uitgaven die men bezig is te bestuderen. Bundeling van inkopen leidt tot een sterke positie op de markt, tot lagere inkooprijzen. Dit is bekend voor tal van behoeften (Rijks Inkoop Bureau), maar krijgt minder aandacht bij onroerend goed (de Rijksgebouwen Dienst wordt veelal budgettair krap gehouden en wordt daardoor afhankelijk van particuliere bezitters van gronden).

Voor tal van uitgaven bestaan normen, b.v. voor reisvergoedingen. Een eerste toetsing (rechtmatigheid) is de toetsing van de uitgaaf aan die norm. Een tweede toetsing (zuinigheid) kan de norm zelf betreffen.

Een beslissing brengt veelal niet alleen kosten mee voor dat departement maar ook voor anderen, waaronder andere delen van het Rijk. Zo leidt een receptie tot uitgaven door anderen, aan vervoer, aan arbeidstijd. Het is niet gebruikelijk dat aan zulke gevolgen aandacht wordt gegeven. Elke dienst moet de eigen kosten overwegen. Zuinigheid bij aanschaf kan leiden tot aankoop in het buitenland en daardoor, op korte termijn gezien, tot nadelen voor de Nederlandse industrie (en derving van belastingen). Gewoonlijk worden controleurs op 'zuinigheid' niet geacht zich in zulke repercussies te verdiepen. Een voorbeeld van beperking tot de eigen post is b.v. besnoeiing op personeel waarbij wachtgeld ten laste van een ander hoofdstuk komt.

De Interdepartementale Stuurgroep Misbruik en Oneigenlijk gebruik (bij belastingen, sociale zekerheid en subsidies) schreef in 1981: 'de overheid . . . een verzameling is van vele honderden 'overheden'. Alle met hun eigen . . . doelstelling, . . . hun eigen taakopvatting en hun neiging de hoogste prioriteit te geven aan het verwezenlijken van het eigen doel'. Binnen de 'centrale overheid' wordt gesproken over het Koninkrijk der Dertien Onvereenigde Departementen.

L. J. C. M. le Blanc wees in 1982 op de omzetting van begrotings-uitgaven in financiering via de kapitaalmarkt, met rijksgarantie. Dit 'leidt tot extra financieringskosten aangezien tegen hogere rentetarieven moet worden geleend'. Het is een vraag of de interne accountant zulke kosten dient te signaleren. Zijn opdrachtgever, de bewindspersoon, heeft die bewust aan-

vaard. De buitenwereld, het parlement, is op de hoogte. Dit geldt wellicht ook indien een controleur merkt dat fors wordt bezuinigd op onderhoud (b.v. van wegen, van rijksgebouwen) hetgeen later tot extra uitgaven zal leiden.

9. Efficiency

Begrippen als 'doelmatigheid' en 'efficiency' worden hier in beperkte betekenis gebruikt. (Efficiency in Engelstalige welfare economics betekent streven naar een optimum.) D.w.z. aandacht voor de verhouding tussen de gebruikte middelen en resultaten. Normen uit bedrijven kunnen vaak worden gehanteerd. Er is een overgang naar 'bredere' of 'dieper' gaande begrippen. Men kan b.v. vragen of een volkstelling efficiënt is opgezet, maar ook of het zinvol is om zoveel mensen te 'tellen' en zoveel vragen aan hen te stellen. Wellicht kan de informatie goeddeels uit andere bestanden worden geput of uit steekproeven.

Men kan nagaan of wijzigingen in salarissen of sociale uitkeringen efficiënt worden verwerkt. Men kan ook vragen of Nederland wellicht beter alle inkomens uit overheidskassen slechts eens in de twee jaar zou kunnen wijzigen i.p.v. elk half jaar. Lagere frequentie van wijzigingen zou het mogelijk maken dat de mensen zelf weten wat hun (bruto) inkomen is. Dit zou de kans op fouten (en, soms, op fraude door de betalende personen) reduceren. Instanties die diverse inkomens van dezelfde persoon moeten verrekenen (b.v. sociale diensten) zouden enige verlichting van werk onder vinden. Het is veelal efficiënt om een werkzaamheid, een statistiek, een mutatie, achterwege te laten. Zoals prof. Goudriaan stelde 'de beste oplossing voor een probleem is de afschaffing ervan'. Ook hier speelt het probleem: wat wil de wetgever. Wil deze efficiency of wil deze liever b.v. meer arbeidsplaatsen. Vermoedelijk is de beste procedure om er vanuit te gaan dat de wetgever hoge werkgelegenheid wenst, maar niet te bereiken door ondoelmatig werken.

Afschaffing van een regeling kan de zuinigheid dienen of alleen de doelmatigheid, al naar de gekozen vorm. Zo zou men het beginsel kunnen invoeren 'everyone is responsible for his own choice of transport' (en van woning). Dan kunnen regelingen inzake vergoeding voor verhuiskosten, reizen tussen woning en werk, voor parkeerplaats e.d. vervallen. Dit zou gepaard kunnen gaan met invoering van een forfaitair bedrag voor alle ambtenaren (ook als die, wellicht duur, dicht bij hun werk wonen) aan belastingvrije onkostenvergoeding.

10. Relevantie (zin)

Een uitgaaf kan efficiënt worden verricht en zinloos zijn, doelmatigheid en 'relevantie' zijn verschillende begrippen. Zo kan een land efficiënt roofvogels en tijgers opruimen, of bossen op berghellingen kappen, en daarmee landbouw of toerisme ernstig schaden. Een doel kan botsen met doelen van gelijke of hogere orde. Men kan efficiënt fietspaden opruimen ter verbreding van stedelijke wegruimte voor auto's. Als men vrijwel tezelfdertijd en

tezelfder plaats weer fietspaden gaat aanleggen is het dubbel werk voor niets. Weinig zinvol zijn stimulansen om uitputting te versnellen, b.v. van biologisch langzaam reproducerende voorraden (zoals vis in de Noordzee, verslag Rekenkamer over 1979).

De rijksactiviteiten vinden weinig gecoördineerd plaats. Sommige hebben ten doel de activiteiten van andere overheden te compenseren. Zo beschreef P. M. H. van Dijk in 1980 hoe zowel de universiteiten en hogescholen als het departement de ambtelijke staven gingen uitbreiden om elkaar tegenwicht te bieden in discussies over de begroting. De Europese Gemeenschap verleent steun aan zwakke gebieden. Dit kan ertoe leiden dat een bedrijf in Schotland uitbreidt en een filiaal in Nijmegen opheft. Rijkssteun kan aan gemeenten de mogelijkheid bieden om met elkaar te concurreren in vestigingsfaciliteiten. Dit kan ook geschieden uit de 'eigen' middelen van de gemeenten (b.v. concurrentie tussen winkelcentra met overheidssubsidies zoals gratis parkeerplaatsen).

Een gevolg van overheidsgeld voor bepaalde aankopen is opstuwning van de prijs, vooral als het bestand groot is ten opzichte van de jaarlijkse productie (huizen) of indien er een kartel of monopolie bestaat voor het artikel (kunstmest-subsidie, G. Houston, 1963). De salarissen bij het wetenschappelijk onderwijs zijn in de jaren zestig verhoogd in verband met de toeloop van studenten en de uitbreiding van het wetenschappelijk korps.

Bij welzijn en onderwijs verdringen overheidsuitgaven ten dele particuliere. Studietoelagen komen soms in de plaats van hulp die anders door familie was verleend. Vervanging van vrijwilligers-werk door beroepswerkers is een belangrijk element in de stijging van uitgaven voor welzijnswerk.

Subsidies voor de opvoering van productie die vervolgens met subsidie moet worden afgezet, zoals bij agrarische producten, biedt ook voer voor analyses.

Subsidies dienen gewoonlijk ter stimulering van de activiteit waaraan de subsidie is verbonden (Commissie voor de Ontwikkeling van Beleidsanalyse, 1976). De burger blijkt soms al behoorlijk geïnteresseerd. Dan mist de subsidie ten dele zijn doel en wordt een welkom 'extraatje'. Dit gold b.v. voor de opknapsubsidie voor huizen in 1975, die door loting werd ingeperkt om de budgetpost niet te overschrijden. Beperking door loting van een gesubsidieerde activiteit (b.v. volgen van hoger onderwijs) vertoont enige innerlijke tegenstrijdigheid. Interessant zijn subsidies in sportfaciliteiten (zwembaden, sporthallen) of voor andere gebouwen (congresgebouwen, schouwburgen) die er o.a. toe leiden dat de overheden elkaar beconcurreren, klanten bij elkaar wegtrekken.

Vele miljarden guldens verlaten nimmer de schatkist, maar worden heen en weer geboekt. Salarissen van ambtenaren zijn onderworpen aan inhoudingen (loonbelasting, sociale premies). Dit geldt voor individuele huursubsidies, studiebeurzen, bijstand e.d. Aankopen zijn belast met omzetbelasting of accijnzen. De overheid betaalt onroerend goed belasting. De (administratie) kosten verbonden aan dit geschuif zijn vrij gering. Het krijgt aandacht in het deel 'Heroverweging' dat gewijd is aan de belastingdienst.

Toetsen op relevantie komt er goeddeels op neer dat men de argumenten van de wetgever voor de uitgaaf beziet, o.a. in relatie met - wellicht over het

hoofd geziene - (andere) doelstellingen van de overheid. Er kan een fout gemaakt zijn in de argumentatie. Zo werd in de jaren zestig een snelle opbouw van pensioenen voor politieke ambtsdragers verdedigd met het argument dat zij na hun aftreden veelal in een vacuum (wat pensioenopbouw betreft) zouden vallen. Op zich zou pensioenopbouw tijdens de wachtgeld periode hiervoor meer passend zijn. Later onderzoek toonde ook aan dat dit vacuum zelden vóórkam.

11. Effectiviteit

Een andere benadering is die van het ramen van de effectiviteit. Een voorbeeld vormen de maatregelen tot stimulering van privé-bezit, zoals spaarpremies. Wie over liquide middelen (of andere gepremieerde activa, zoals huizen of effecten) beschikt, zal gaarne de premie incasseren. De vraag in hoeverre sprake is van additioneel sparen is b.v. door enquêtes te benaderen, of door vergelijking met periodes waarin zulke stimulansen ontbraken (of met andere landen). Uitgaven kunnen lange tijd voortduren en grote bedragen betreffen zonder evaluatie. Wel zijn vaak statistieken beschikbaar, b.v. over wie de uitgaaf incasseert (naar inkomen, leeftijd, provincie e.d.), maar dat is een passief soort informatie. Zulke informatie werkt misleidend als uit het feit dat van een regeling (subsidie) gebruik wordt gemaakt wordt afgeleid dat hij effectief is.

Rechtmatigheid, zuinigheid, efficiency zijn weinig 'gevoelige' terreinen. Het parlement zal opmerkingen in het algemeen waarderen. Bij toetsing van uitgaven op zin of effectiviteit ligt dit anders. De onderzoeker nadert dan de wensen die afzonderlijke politici koesteren. Kritiek zal worden gewaardeerd door politici die hun interesse op andere terreinen hebben liggen, of die zich interesseren voor uitgaven totalen (en totale druk van belasting en premies). Ambtenaren van een vakdepartement kunnen zich daarin gewoonlijk minder ontplooien, al leveren zij onder bijzondere omstandigheden opvallende prestaties (serie Herooverwegingen).

Het gaat bij de effectiviteit om doelen die de wetgever stelt (b.v. te vinden in de tekst van de wet of in een nota van een bewindspersoon die in hoofdlijnen is aanvaard). Het komt voor dat deze doelen niet of weinig worden gerealiseerd. Een minister kan de uitgaaf dan vanuit de eigen optiek verdedigen met de mededeling dat hetgeen wél bereikt wordt in overeenstemming is met zijn doelstellingen. Zo bepaalt artikel 1 van de Wet op het Wetenschappelijk Onderwijs dat dit onderwijs omvat 'de voorbereiding tot het bekleden van . . . betrekkingen waarvoor een wetenschappelijke opleiding vereist is of dienstig kan zijn'. Een minister deelde in de jaren zeventig mede dat zijns inziens alle gesubsidieerd onderwijs dient voor 'zelf-ontplooiing'. Met die doelstelling kan elke uitgaaf worden verdedigd, ook al wordt het doel van de wetgever niet langer gediend, b.v. omdat de arbeidsmarkt overvoerd is. Aanvankelijk zijn dan gelden aangevraagd b.v. voor laboratoria i.v.m. de hoog gekwalificeerde opleiding. Als kritische evaluatie tot de conclusie leidt dat de uitgaaf niet meer (zo) nodig is, komt een nieuw argument: 'zich ontplooien' is het doel. Dit doet begrijpen dat loyale ambtenaren zich vaak terughoudend opstellen t.a.v. evaluatie.

Zo, schrijft A. J. Middelhoek, 'is kritisch onderzoek naar de vraag in hoeverre de doelstellingen van het oorspronkelijke beleid ook werkelijk worden gerealiseerd vrijwel afwezig'.

12. Grenzen van bevoegdheden van de onderzoeker

Hoe ver kan een onderzoeker gaan met analyse van uitgaven, gebaseerd op beslissingen van bewindslieden en parlement. Het is essentieel dat de onderzoeker uitgaat van de hoofddoelen van de politici. Zo had in de jaren dertig de kritiek van politici als Churchill en militairen als De Gaulle informatieve betekenis. Zij wilden hetzelfde als Chamberlain, Daladier e.d., nl. de territoriale integriteit van de westerse democratieën, het voorkómen van oorlog en, als deze zou komen, winnen. Kritiek van mensen met totaal andere doelen, b.v. van nationaal-socialisten, anarchisten, pacifisten, was voor de parlementaire meerderheid oninteressant.

J. A. J. Bron zei in 1982: 'de beleidscontrole werkt in het verlengde van de politieke doelstelling: zij aanvaardt deze en draagt bij aan de realisering. Materieel gezien kan het echter anders liggen. Voornaamste oorzaak hiervoor is dat er zoveel doelstellingen worden geformuleerd dat . . . tussen deze doelstellingen een zekere mate van inconsistentie gaat optreden'.

Men kan dit formuleren in termen van 'waarden'. (Uitgaan van de betekenis die de politici toekennen aan een immateriële grootheid, b.v. een mensenleven.) De onderzoeker dient als gegeven te aanvaarden hetgeen het parlement, min of meer recent, zich bewust van kosten en van belangrijke (neven) gevolgen en alternatieven, heeft gewild. 'Recent' omdat het parlement snel van samenstelling verandert en de huidige leden goeddeels niet weten wat er, zeg tien jaar geleden, is besloten en waarom. 'Bewust' omdat soms nevengevolgen, botsing met andere doelen e.d., over het hoofd zijn gezien. Het verschil tussen doel en instrument (zoals een wet) is niet principieel van aard. Belasting, volkstelling, databank e.d. zijn instrumenten, maar kennen 'nevengevolgen', emotionele werking.

Een onderzoeker hoeft niet zelf criteria te bedenken voor redelijke inkomensverdeling. Hij kan gebruik maken van publicaties van politieke partijen, van nota's van bewindslieden, van discussies in het parlement, van wetten inzake pensioen, sociale uitkeringen, belastingen e.d. om normen te vinden. In literatuur inzake 'welfare economics' zijn algemene stellingen inzake optimale instrumenten te vinden (b.v. hulp in vrij besteedbaar geld, niet via subsidies, vgl. J. Tinbergen, 1965). Een onderzoeker kan inconsistentie vinden (b.v. tussen de norm inzake gelijkstelling van man-vrouw, gehuwd of ongehuwd, en een overheidspensioen voor weduwen; of tussen de norm dat de totale marginale druk van heffingen op inkomen niet te hoog mag worden en sommige situaties die in feite voorkomen). Daarvoor kan de aandacht worden gevraagd. De onderzoeker beslist niet, hij signaleert, belicht. Dienaar van de publieke zaak, met name van 'de ander', degeen die níet behoort tot de ontvangende en demonstrerende groep, maar tot de meer in de schemering vertoevende belastingbetalers.

Het werk van controle instanties verschuift. Er zijn pleidooien dat meer aandacht moet worden gegeven aan nieuwe aspecten, aan evaluatie. Ac-

countants kunnen hierbij een rol spelen. Naarmate zelfstandige instellingen beter belicht worden door hun 'eigen' 'public' accountant en naarmate voorcontrole beter functioneert, zal meer menskracht beschikbaar komen voor evaluatie. Een fascinerend terrein zal geleidelijk worden opengelegd.

Samenvatting

Bij de controle van de rijksuitgaven zijn accountants pas vrij recent betrokken. Er is verschil in de mate waarin toezicht mogelijk is. Bij uitgaven via andere rechtspersonen (internationale organen, gemeenten, gesubsidieerde instellingen) is er een vrij grote 'afstand' tussen de rijks 'controleurs' en degeen die de uitgaaf doet. Daardoor bestaat minder zekerheid over rechtmatigheid van de uitgaaf.

In hoge mate richt toezicht zich niet op een uitgaaf in een jaar, maar op een organisatie die af en toe wordt bezien, of op een uitgaafstroom, b.v. voortvloeiend uit een subsidie regeling. Opmerkingen over rechtmatigheid, over zuinigheid of doelmatigheid kunnen de toekomst beïnvloeden.

De overheid heeft doelen die niet op één noemer kunnen worden gebracht. Zij liggen vooral op het gebied van inkomensverdeling en van bevordering van immateriële waarden. De bedrijfshuishoudkunde biedt minder aanknopingspunten dan de 'welfare economics'. Evaluatie van uitgaven geschiedt vrij weinig. Accountants hebben in het algemeen geen duidelijke taak inzake evaluatie. Dit kan veranderen.

Literatuur

1. W. J. M. Adriaanse 'Accountantscontrole bij een departement', in 'Vijftig jaar departementale accountantscontrole', ministeries van Economische Zaken en van Landbouw en Visserij, 1983, blz. 48.
2. P. K. van Boven 'De functie en de taak van de departementale accountantsdiensten en van de Centrale Accountantsdienst in de Rijksorganisatie' in 'Vooruitzien en nazien, een afscheidsbundel over publieke financiën en accountantscontrole', aangeboden aan J. G. Cramwinckel bij zijn afscheid als directeur van de CAD. Ministerie van Financiën, 1982, blz. 67.
3. J. A. H. Bron 'Beleidscontrole bij de Rijks-, provinciale- en lokale overheid', Nederlands Instituut van Registeraccountants, 1982, blz. 11.
4. Commissie voor de Ontwikkeling van Beleidsanalyse: Beleidsnota bij het rapport 'Het instrument subsidie. Een leidraad voor het subsidie-onderzoek'. Nota en rapport gepubliceerd in Beleidsanalyse 1976, nr. 1, Staatsuitgeverij.
5. W. Drees 'Total marginal levies in the Netherlands' in 'Public Finance/Finances Publiques', Festschrift P. Senf, 1980, no. 1.
6. P. M. H. van Dijk 'Hoger onderwijsbeleid; economische toetsing aan doelstellingen', 1980, proefschrift Universiteit van Amsterdam.
7. Heroverwegingen. Samenvattend eindrapport: Rijksbegroting. Tweede Kamer, zitting 1980-1981, 16 625, nr. 3, blz. 85.
8. G. Houston 'The control of subsidy expenditure: agriculture', in 'Public Expenditure. Appraisal and Control' onder redactie van A. T. Peacock en D. J. Robertson. Oliver and Boyd, Edinburgh en Londen, 1963, blz. 71.
9. Interdepartementale stuurgroep ISMO 'Misbruik en oneigenlijk gebruik', Tweede Kamer, zitting 1981-1982, 17 050, nr. 1, blz. 19-20.
10. R. L. van Marion 'Enige aspecten van overheidsaccountancy' in 'Vijftig jaar departementale accountantscontrole', 1983, blz. 59 en 60.
11. A. J. Middelhoek 'De Europese Rekenkamer', Nieuw Europa, september 1982, blz. 102.
12. J. Poot 'De geschiedenis van de Centrale Accountantsdienst van 1946 tot 1982' in 'Vooruitzien en nazien', blz. 55.
13. Th. A. Stevers 'De Rekenkamer', H.E. Stenfert Kroese B.V., 1979, blz. 73, 87 en 89.
14. J. Tinbergen 'De betekenis van de welvaartseconomie voor het socialisme', Socialisme en Democratie, september 1965, blz. 601.