

Dr. C. A. Koopman

## De overheid en de bedrijfseconomie: een haat-liefde verhouding

### Inleiding

Zelfs een oppervlakkige waarnemer kan vaststellen dat de taken en daarmee de activiteiten van de overheid sedert het begin van deze eeuw aanzienlijk zijn toegenomen. In welke perioden en in welke omvang dit is gebeurd kan worden afgeleid uit de gegevens van een publicatie van het CBS: '1899-1979; tachtig jaren statistiek in tijdreeksen'. Helaas worden de voor ons doel relevante gegevens pas met ingang van 1921 vermeld, zodat het volgende globale overzicht kon worden samengesteld.

tabel 1

	1 nat. ink. nto markt- prijzen	2 cons. overh.	3 nto inv. overh.	4 2 + 3 in % v.l	5 rijksuit- gaven lo- pende rek.	6 rijksuit- gaven kap. rek.	7 5 + 6 in % v.l
	in miljoenen guldens						
1921	5.780	711		12,30	750	282	17,85
1928	6.358	642		10,10	622	76	10,98
1938	5.395	700		12,97	797	248	19,37
1948	13.442	2.057	426	18,47	4.669	540	38,75
1958	32.407	5.146	1.128	19,36	7.268	1.629	27,45
1968	82.655	14.255	4.076	22,18	20.852	7.001	33,70
1978	254.980	52.010	7.470	23,23	94.588	15.346	43,11

Bij het raadplegen van de volledige tabellen van de genoemde CBS-publicatie constateren wij dat

- cijfers voor de jaren 1939-1947 begrijpelijkerwijs ontbreken;
- pas met ingang van 1948 de overheidsinvesteringen afzonderlijk worden vermeld;
- de tweede wereldoorlog een duidelijke breuk in de ontwikkeling oplevert.

Het is wellicht van belang om ook de positie van de overheid als werkgever te bezien en na te gaan hoe de omvang van de beroepsarbeid in dienst van de overheid zich in dezelfde periode heeft ontwikkeld. We doen dit aan de hand van dezelfde CBS-publicatie, aangevuld met gegevens uit het Statistisch Zakboek 1980.

tabel 2

	1 Totale beroepsarbeid in 1000 mensjaren	2 Beroepsarbeid overheid	3 2 in % van 1
1921	2.530	170	6,72
1928	2.820	160	5,67
1938	2.940	180	6,12
1948	3.700	454	12,27
1958	4.062	482	11,87
1968	4.565	544	11,92
1978	4.681	682	14,57

Beide tabellen maken duidelijk dat de rol van de overheid in het sociaal-economisch bestel onder invloed van de tweede wereldoorlog sterk is gegroeid, maar dat er een verklaring moet worden gevonden voor de omstandigheid dat na 1948 de overheidsactiviteiten zich op een hoog niveau hebben gehandhaafd en met name in de periode 1968-1978 nog zijn toegevoegd. Naar mijn overtuiging zijn veranderde sociaal-economische inzichten in belangrijke mate daaraan debet. We zullen daarom aan dit aspect enige aandacht besteden.

### **Sociaal-economische opvattingen over de rol van de overheid**

Het werkterrein van regeringen in westerse landen heeft zich lang beperkt tot de taken die voorheen werden uitgeoefend door soevereine vorsten zoals de landsverdediging, het verzorgen van de geldcirculatie en de rechtspraak. Daar kwamen in de loop der tijden taken bij die voor particulieren te zwaar of te omvangrijk werden, zoals de aanleg van land- en waterwegen en, wat ons land betreft, de strijd tegen de zee. In de periode van de opkomst van het industrieel kapitalisme wordt alle economische bedrijvigheid voorbehouden aan het particulier initiatief en heeft de overheid slechts te zorgen voor een wetgeving die het vrij functioneren van de markten garandeert, al wordt met toenemende frequentie de roep om overheidsinterventie uit bepaalde belangengroepen gehoord. Het zal nog een hele tijd duren voor het als een taak van de overheid wordt beschouwd om in te grijpen bij misstanden die een gevolg zijn van het sociaal-economisch stelsel.

De Russische revolutie in 1917 en de opkomst van de centraal geleide economieën daarna vormen een nieuw verschijnsel, waarbij ik aantekenen dat in Marx' theorie de staat slechts een historisch moment in de revolutie is en dat de huidige centraal geleide economieën mijns inziens een karikatuur zijn van hetgeen Marx heeft beoogd.

De toenemende rol van de overheid op tal van terreinen, ook op dat van de economie, na 1945 is naar mijn overtuiging niet gebaseerd op socialistische theorieën maar op de ideeënwereld van de liberaal Keynes, die het kapitalistisch systeem nieuwe impulsen wilde geven en daarmee wilde redden van de ondergang. Wie zich in de geschriften van deze econoom verdiept, een bezigheid die niet alleen veel economisch en maatschappelijk inzicht

verschafft, maar ook veel leesgenot biedt, komt tot de merkwaardige ontdekking dat Keynes' pleidooi voor meer invloed van de overheid op het economisch bestel niet in de eerste plaats op economische, maar vooral op morele overwegingen berust. In het gehele oeuvre van Keynes is overigens de invloed van de moraal-filosoof G. E. Moore merkbaar. (P. Levy, 1980)

In Moore's ethiek wordt een daad niet beoordeeld aan de hand van een innerlijke of uiterlijke norm, maar op grond van haar gevolgen. In overeenstemming daarmee waardeert Keynes ook het handelen van de overheid op grond van de resultaten ervan, waarbij de belangrijkste doelstelling van overheidsactiviteiten behoort te zijn de mens maximaal te laten genieten van de goede dingen van het leven, niet in de nabije of verre toekomst, maar nu, want op de lange duur zijn we allemaal dood. (C. A. Koopman, 1980) In de dertiger jaren was, meende hij, de bestrijding van de werkloosheid de primaire taak van de overheid, niet alleen omdat werkloosheid verspilling van menselijk kapitaal betekent, maar vooral omdat werkloosheid demoraliseert en de mensen dingen onthoudt die het leven de moeite waard maken. Om een hoog niveau van de werkgelegenheid te waarborgen propageerde Keynes vèrgaande maatregelen. De uitbreiding van de taken van de overheid, betoogde hij, is de enige manier om de vernietiging van het bestaande economische stelsel te voorkomen en is een voorwaarde voor het met succes functioneren van particulier initiatief. Als middelen beval hij aan: het uitoefenen van invloed door de overheid op de consumptieneiging door belastingtarieven, rentestand en andere middelen; een omvangrijke socialisatie van de investeringen en tenslotte decentralisatie van de besluitvorming. (J. M. Keynes, 1936)

Opvallend is dat Keynes' ideeën niet uitsluitend het liberale, maar vooral het socialistisch denken na 1945 diepgaand hebben beïnvloed. Zijn gedachtenwereld heeft naar mijn overtuiging het politieke denken na 1945 tal van impulsen gegeven en de belangrijkste motieven geleverd voor de uitbreiding van de overheidstaken.

Een belangrijke vraag die daardoor rijst is: In hoeverre moeten we de overheidsactiviteiten als produktief en/of consumptief beschouwen?

## **De overheid als producent en / of consument**

Hoewel alle economisch handelen gericht is op de consumptie van goederen en diensten hebben economen zich opvallend weinig beziggehouden met vraagstukken die de consument betreffen. We kunnen zelfs nog een stap verder gaan en zeggen dat handelingen die goederen of diensten geschikt of meer geschikt moeten maken voor de behoeftebevrediging vrijwel volledig buiten beschouwing zijn gebleven als ze zich afspeelden binnen het gezin of binnen de overheidshuishouding. Hoewel begrip kan worden opgebracht voor het standpunt van economen die zich beperken tot activiteiten die direct of indirect via een markt een prijs ontvangen betekent dit dat de grens tussen wat wel en wat niet tot de economie behoort wordt getrokken op grond van een vrij willekeurig criterium, waarmee men de economische wetenschap geen dienst bewijst. De bedrijfsmatige aanpak van de energievoorziening en van het openbaar vervoer heeft men altijd als normaal

beschouwd, terwijl overeenkomstige opvattingen op het gebied van onderwijs, cultuur, gezondheidszorg en defensie slechts schoorvoetend veld hebben gewonnen.

De eerste veranderingen deden zich voor in de Verenigde Staten, waar men met behulp van de 'Budget and Accounting Act' van 1921 het element actiebeheersing in de overheidsadministratie introduceerde, maar echte veranderingen traden pas op toen als gevolg van de New Deal van Roosevelt, van de tweede wereldoorlog en van Keynesiaanse inzichten de overheidstaken en daarmee de overheidsuitgaven, drastisch werden uitgebreid. Dat deed het inzicht rijpen dat de overheidshuishouding in veel opzichten als een produktiehuishouding moet worden beschouwd en dat daarom bedrijfs-economische beginselen van grote betekenis zijn voor de politieke besluitvorming.

Zo deed de bedrijfseconomie schoorvoetend haar intrede in de overheids-sfeer, waarmee een ontwikkeling op gang werd gebracht die nog lang niet is voltooid, zodat de vraag 'Hoe relevant is de bedrijfseconomie voor de overheid' nog steeds actueel is.

Voor ik tracht deze vraag te beantwoorden moeten we enige aandacht besteden aan het eigensoortig karakter van de overheidshuishouding.

### **De overheidshuishouding en het primaat van de politiek**

Mijn voortreffelijke en nog altijd hoog gewaardeerde geschiedenisleraar, dr. J. Suys, schreef lang geleden een studie met als titel 'De nieuwe politiek'. Wij lezen daarin onder meer dat velen in de synthese de eigenlijke taak van de wijsbegeerte tegenover de wetenschappen hebben gezien. Maar, zegt hij dan, 'de totale synthese, die in theorie een waan is, zij is mogelijk in de beperking der praktijk, en dan heet zij politiek.' (J. Suys, 1946)

Deze woorden zijn van grote actualiteit want het is nog altijd dit wezenskenmerk van de politiek, de synthese of convergentie, dat aan de overheidshuishouding een geheel eigen karakter verleent, althans behoort te geven. Dit inzicht werd recentelijk bevestigd door de regeringscommissaris voor de reorganisatie van de rijksdienst. Hij meent dat het primaat van de politiek dient te worden hersteld en dat een goede minister daarom niet altijd eerst adviezen van experts behoeft te ontvangen, maar de moed dient te hebben om zo nodig af te gaan op eigen inzicht en ervaring. Dit betekent dat een politicus niet een specialist maar een generalist moet zijn, die in staat is een grote verscheidenheid aan aspecten in zijn oordeel tot een synthese samen te smelten. Niet de gespecialiseerde kennis van de expert, maar de opvatting van de politicus die bewust, voor een deel wellicht ook intuïtief, gelijkgerichte aspecten heeft geïntegreerd en conflicterende aspecten tegen elkaar heeft afgewogen, dient de grondslag te vormen van de politieke besluitvorming. (H. A. van Wijnen, 1982)

De betekenis van specialistische kennis voor de politieke besluitvorming kan niet beter tot uitdrukking worden gebracht dan op de wijze van Olav Magnussen, die een aantal jaren geleden van de Noorse regering de opdracht ontving een model samen te stellen dat inzicht zou verschaffen in de

kostenontwikkeling bij uitbreiding van de leerplicht van zeven naar negen jaar. Magnussen merkt namelijk op dat zijn simulatiemodel bij lange na niet in staat is een concreet vraagstuk op te lossen, maar de besluitvormers wel in staat stelt een alternatief te kiezen dat dichterbij de beste oplossing ligt dan wanneer men uitsluitend zou moeten afgaan op vuistregels. (O. Magnussen, 1972) Samenvattend kunnen we vaststellen dat geen enkel aspect van een probleem, geen enkele wetenschap, geen specialistische kennis of ervaring exclusief mag worden gehanteerd bij het oplossen van vraagstukken in politicus.

Dat de bedrijfseconomie desondanks een uiterst belangrijke rol heeft te spelen binnen het overheidsapparaat, veel belangrijker dan nu het geval is, hoop ik in het vervolg van mijn betoog aan te tonen. Daarbij zullen we de traditionele indeling van de bedrijfseconomie - interne organisatie, externe organisatie, kosten en kostprijsberekening, financiering - als leidraad hanteren.

### **De interne en externe organisatieproblemen van de overheid**

Volgens Meij is het belangrijkste verschil tussen de interne en de externe organisatie gelegen in de omstandigheid dat de eerste een normatief karakter heeft, de laatste nauwelijks. (J. L. Mey, 1947) Dat geldt niet voor de overheidshuishouding, want uitgaande van het in de voorgaande paragraaf besproken beginsel van het primaat der politiek zullen voor de overheid ook de vraagstukken van de externe organisatie een normatief karakter hebben. Want terwijl de economische orde voor de bedrijfshuishouding in de eerste plaats een gegeven grootte is, dient de politiek een kritische houding tegenover die orde aan te nemen en heeft zij tot taak om daar waar onrechtvaardigheden worden begaan maatregelen te treffen. Daartoe moet de overheid kennis vergaren en instrumenten creëren, hetgeen op omvangrijke schaal is gebeurd. Met betrekking tot de geografische ordening van de produktie is heel wat deskundigheid vergaard bij provinciale planologische diensten en economisch-technologische instituten. Ten aanzien van de kwantitatieve verhoudingen in de produktie, waarbij arbeids- en kapitaalintensiteit en dus werkgelegenheidsvraagstukken, een rol spelen, bestaat bij de overheid een redelijke mate van inzicht. Op andere gebieden, zoals dat van de 'diseconomies', de negatieve effecten van de produktie, begint onder de druk van de milieuproblemen een en ander op gang te komen.

Er zijn echter ook gebieden waarbij ik de stellige indruk heb dat er grote leemten bestaan in de kennis en het inzicht van de overheid. Hierbij denk ik bijvoorbeeld aan de onderlinge relaties van ondernemingen en het marktgedrag van ondernemingen. Bij steun aan individuele bedrijven weet de overheid bij benadering wat in de eerste 'spending round' met de beschikbaar gestelde middelen gebeurt. Maar wat de secundaire, om maar niet te spreken van de tertiaire, gevolgen voor de economie zijn ontgaat haar mijns inziens volledig. Een ander manco heeft betrekking op vraagstukken die de grootte van de ondernemingen betreffen. Omdat kennis hieromtrent van grote betekenis is voor het stimuleringsbeleid zou deze op ruime schaal binnen het overheidsapparaat aanwezig moeten zijn.

Het is niet mijn taak om binnen het kader van deze inleidende beschouwingen de vraagstukken van de externe organisatie uitvoerig te analyseren. Het zal echter duidelijk zijn dat in het huidige bestel uitgebreide kennis op dit terrein van de bedrijfseconomie in de overheidssfeer niet kan worden gemist. De belangrijkste oorzaken van onvolkomenheden in het overheidsbeleid moeten mijns inziens echter worden gezocht op het gebied van de interne organisatie. Ten opzichte van de sterk gegroeide en veranderde taken van de overheid is de interne organisatie van het overheidsapparaat sterk verouderd en daardoor ondoelmatig, hetgeen ingrijpende consequenties heeft voor de besluitvorming in de overheidssfeer.

Uitgaande van het primaat der politiek is de eerste taak van de overheid het tot stand brengen van een synthese van de aspecten die de actuele maatschappelijke problemen bepalen. Op de vraag of de overheid dit thans metterdaad doet is het antwoord ontkennend. De meeste vraagstukken worden incidenteel, geïsoleerd en eenzijdig benaderd. Op de vraag of de overheid bij haar huidige interne organisatie tot veel meer in staat kan worden geacht moet eveneens negatief worden gereageerd. De bestaande indeling in departementen, niet afgestemd op de belangrijkste op te lossen problemen, de sterk verticale structuur van de overheidsorganen en de wijze waarop begrotingen tot stand komen staan een geïntegreerd beleid met betrekking tot de grote politieke vraagstukken in de weg.

Elke minister streeft ernaar een zo groot mogelijk deel van de openbare middelen op zijn begroting te krijgen. Vervolgens besteedt hij de beschikbare middelen zodanig dat de doelstellingen van zijn ministerie optimaal worden gediend. Welke effecten dit heeft voor de andere departementen is van secundaire betekenis. Van een coördinerende functie van de minister-president of van de ministerraad is nauwelijks sprake. Weliswaar komen bij de minister van financiën nogal wat verbindingslijnen samen, maar die zijn van te weinig algemeen politieke aard om de zo gewenste integratie tot stand te brengen. En dan te bedenken dat geen enkel belangrijk politiek vraagstuk door één enkel ministerie kan worden opgelost en dat samenwerking dus een absolute voorwaarde is voor een succesvol beleid.

De overwegend verticale organisatiestructuur van de ministeries is eveneens niet meer van deze tijd. Voor het creëren van geïntegreerde oplossingen zijn horizontale verbindingslijnen nodig, niet alleen binnen, maar vooral ook tussen de departementen onderling. Een synthese van economische, sociale, milieu-technische, juridische en andere aspecten kan slechts tot stand komen met behulp van project-groepen, bemand met deskundige ambtenaren van tal van ministeries - eventueel met wisselende samenstelling, afhankelijk van de vraagstukken die aan de orde zijn - en met voldoende politieke inbreng ten behoeve van de synthese. Dat dit ingrijpende gevolgen heeft voor de interne organisatie van het overheidsapparaat zal ieder duidelijk zijn. Maar het zal ook belangrijke consequenties hebben voor de wijze waarop de begroting tot stand komt.

Hoewel de vigerende comptabiliteitswet voldoende mogelijkheden biedt om het begrotingsstelsel aan te passen aan de eisen van de tijd en de omstandigheden is tot nu toe slechts weinig in die richting ondernomen. Het

bestaande begrotingsstelsel wordt wel aangeduid als 'incremental budgeting', hetgeen betekent dat veranderingen in de begroting vrijwel uitsluitend bestaan uit procentuele verhogingen in goede en verlagingen in slechte tijden. De discussies in het parlement hebben daarbij hoogstens wat marginale verschuivingen ten gevolge. In de politieke praktijk betekent dit een voortzetting van het bestaande beleid met geringe aanpassingen, ongeacht de politieke samenstelling van het kabinet. Wat is nodig om in deze onbevredigende situatie verandering te brengen en er voor te zorgen dat het primaat van de politiek wordt hersteld?

Reeds jarenlang houdt de COBA, de Commissie voor de ontwikkeling van de beleidsanalyse, zich bezig met het analyseren van het overheidsbeleid en het formuleren van doelstellingen voor dat beleid. Ook in de 'Hoofdpunten van het regeringsbeleid' vinden we algemene doelstellingen. De moeilijkheden ontstaan echter als deze algemene, min of meer strategische, doelstellingen moeten worden vertaald in operationele programma's voor een bepaalde periode. Zonder dat men behoeft te vervallen in dogmatische toepassingen van systemen als PPBS - Planning Programming Budgeting System - of Zero-base Budgeting, zal men een interne structuur van de overheidshuishouding moeten creëren waarin het genoemde 'vertaalproces' kan plaatsvinden voordat de beschikbare middelen op grond van voorgaande begrotingen en de traditionele departementale indeling in porties worden gehakt. Elders heb ik betoogd dat mijns inziens vormen van programma-budgettering de beste mogelijkheden bieden om de algemene doelstellingen te detailleren en te concretiseren in operationele programma's voor een beperkte periode, programma's waarvan de resultaten dienen te worden beschouwd als de 'productie' van de overheid. Een ingrijpende aanpassing van de structuur van het ambtelijk apparaat is daartoe nodig. Een nog ingrijpender verandering in het politieke en ambtelijke denken zal tot stand moeten komen, hetgeen de nodige tijd zal vergen. (C. A. Koopman, 1976) Een programma- of een projectbegroting zal tijdig moeten worden geëvalueerd om aanpassing aan de zich steeds wijzigende omstandigheden via de politieke kanalen mogelijk te maken.

Het in deze paragraaf globaal geschetste stelsel legt meer dan thans het geval is de nadruk op de omstandigheid dat de overheidshuishouding steeds meer het karakter van een produktiehuishouding heeft gekregen en dat daarmee het uitgavenaspect, belangrijk uit een oogpunt van liquiditeitsbeheersing, ruimte moet maken voor het kostenaspect, waaraan ik nu enige aandacht zal besteden.

### **De kostenrekening in de overheidshuishouding**

Heeft het voor de overheid zin de exacte kostprijs van haar prestaties te becijferen, ook als die aan de burgers niet, of slechts voor een gering deel, in rekening wordt gebracht? Ik meen van wel op grond van de volgende argumenten.

Ook de overheid dient efficiency te betrachten in die zin dat zij de haar gestelde doeleinden met een minimum aan kosten - uiteraard bij een geïntegreerde visie op de samenleving - moet verwerkelijken. Is in dat geval

kennis van de totale kosten ontoereikend? In al die gevallen waarin het overheidshandelen tot uitdrukking kan worden gebracht in programma's, deelprogramma's enz., uitmondend in scherp omlinjende prestatie-eenheden - en dat kan in heel wat gevallen - is het van belang te weten hoe de kosten van de individuele prestaties zich gedragen bij inkrimping en uitbreiding van de produktie-omvang. Kosten-effectiviteitsanalyses hebben pas zin als zowel het aantal prestaties als de kosten per prestatie kunnen worden vastgesteld.

Er is nog een tweede reden. Door tal van wetten en uitvoeringsvoorschriften is een lappendeken van sociale, economische en andere maatregelen ontstaan waardoor het inzicht in de werkelijke personele inkomensverdeling in Nederland in niet geringe mate wordt vertroebeld. Uit een oogpunt van een verantwoord inkomensbeleid is het nodig te weten wat de werkelijke economische kosten zijn van de prestaties die de overheid om niet of tegen geringe vergoeding ter beschikking stelt en in welke mate de verschillende inkomensgroepen ervan profiteren. De politieke vraag of dit moet leiden tot herziene prijsstellingen en/of vormen van baatbelasting is in het kader van dit artikel niet aan de orde. Ook niet de vraag of bepaalde keuzen die thans in de politiek worden gemaakt niet beter aan de consument kunnen worden overgelaten. Duidelijk zal zijn dat deze vragen slechts beantwoord kunnen worden op grond van een nauwkeurige kostentoerekening, die ook onmisbaar is voor een efficiënt controlesysteem. Over dit laatste onderwerp zullen we het hebben in een afzonderlijke paragraaf.

De eerdergenoemde verschuiving van het uitgavenaspect naar het kostenaspect betekent dat naast de begroting van de liquiditeiten ook de kosten die in een bepaalde periode op een programma drukken moeten worden samengebracht, ongeacht het tijdstip van betaling. Dat betekent, ook bij de lagere overheden, rangschikking van kosten in kostensoorten, kostenplaatsen en kostendragers, binnen een integraal toegepast stelsel van dubbel boekhouden. Ook de kapitaalkosten behoren in de programma's te worden verwerkt. Zonder dat is een verantwoorde politieke afweging van alternatieve programma's niet mogelijk en kunnen evenmin juiste investeringsbeslissingen worden genomen.

## **De financiering van de overheidshuishouding**

De openbare financiën vormen vanouds het gebied van de overheidshuishouding dat de meeste belangstelling geniet van de economen. Maar ook hier heeft de nadruk altijd gelegen op sociaal-economische en niet op administratief-organisatorische aspecten. Reeds eerder merkte ik op dat de laatstgenoemde aspecten pas een onderwerp van serieuze studie zijn geworden toen de overheidstaken zich aanzienlijk uitbreidden en de noodzaak van actie-beheersing en het hanteren van uit het bedrijfsleven afkomstige technieken werd gevoeld. De discussies over, het onderzoek naar en de pogingen tot het invoeren van vernieuwingen hebben zich daarna vooral geconcentreerd op de begrotings- en beheerstechnieken. Een combinatie van beide, de beheerstechnische functie van de begroting, kwam bij wetenschapsbeoefenaars en politici in het middelpunt van de belangstelling te

staan. In dit verband verwijzen we naar de dissertatie van W. Bonnema, waarin de betekenis van bedrijfseconomische aspecten voor de begrotingstechniek in de overheidssfeer voorop staat. (W. Bonnema, 1973)

In Nederland heeft de Commissie Simons, ingesteld ter voorbereiding van een herziening van de Comptabiliteitswet, zich met het onderhavige vraagstuk beziggehouden. Weliswaar vertoont de wet van 1976 een aantal verbeteringen vergeleken bij het in 1972 door de Eerste Kamer verworpen ontwerp, maar de minderheid van de commissie, die een bedrijfseconomische visie voorstond, heeft de meerderheid blijkbaar niet kunnen overtuigen. Al is een andere indeling van de begroting - zoals een project- of een prestatiebegroting - naast de bestaande indeling mogelijk, het kasstelsel blijft gehandhaafd en het stelsel van baten en lasten, benevens het stelsel van dubbel boekhouden hebben hun intrede niet gedaan in de overheids-sfeer. Dat is te betreuren omdat deze bedrijfseconomische technieken ook een versterking van de macro-economische gezichtspunten van de begroting zouden betekenen. Deze technieken maken immers een versnelde aanpassing aan de beleidsdoelstellingen van de overheid mogelijk. Daarmee be-geven we ons op een volgend terrein van de overheidsadministratie, dat van de evaluatie en de controle.

### **Controle en evaluatie van het overheidsapparaat**

Het bestaande controlesysteem is er vooral op afgestemd na te gaan of de uitgaven de begrote bedragen niet overtreffen en of hun bestemming gelijk is aan die op de begroting vermeld.

Bij programmabegrotingen moet de controle gericht worden op de vraag in hoeverre de uitvoering van de programma's heeft meegewerkt aan het realiseren van de doelstellingen ervan en via deze aan het verwirkelijken van de algemene doelstellingen van het beleid. Daarnaast moet worden nagegaan of de voor een bepaalde periode geplande programma's zijn uitgevoerd en of de kosten van een programma of deel-programma in een redelijke verhouding staan tot de verrichte prestaties. Daarmee krijgt de controle meer het karakter van evaluatie, wordt deze meer 'control' in de betekenis van actiebeheersing. De evaluatie zal permanent moeten plaatsvinden zodat verspillingen kunnen worden vermeden door de begroting via de daartoe bestemde kanalen bij te stellen en actueel te houden. Dit betekent dat de besluitvormers door middel van een voortdurende informatiestroom gegevens zullen moeten ontvangen over de stand van de uitvoering, maar vooral ook met betrekking tot al die externe factoren die de doelstellingen van het beleid beïnvloeden. Periodiek zullen de kosten van alle programma's moeten worden getoetst om te voorkomen dat posten op de begroting blijven staan terwijl hun betekenis voor de uitvoering van het beleid is verdwenen of zeer gering is geworden.

Bij het gebruik van dubbel boekhouden kunnen, evenals in het bedrijfsleven, tal van analyses in het systeem worden ingebouwd zodat, bij toepassing van het beginsel van de permanentie, de analyse van de voornaamste afwijkingen maandelijks of per periode van vier weken kan geschieden. Het bezwaar dat dit zo ingewikkeld zou zijn is sedert we over perfecte automa-

tiseringssystemen beschikken niet meer relevant. Ook het aanpassen van het informatiesysteem aan een hoog evaluatie-tempo behoeft om dezelfde reden geen problemen op te leveren. Voorwaarde is wel dat men er *niet* naar streeft alle informatie op één centraal niveau te verzamelen, omdat dan de hoeveelheid zo groot wordt dat een grondige selectie ten behoeve van de politieke besluitvormers nodig is, hetgeen een aantal specifieke problemen met zich meebrengt. Vandaar dat programma-budgettering ook te maken heeft met de mate van decentralisatie van het begrotingsstelsel en de ermee samenhangende besluitvorming, een vraagstuk waarop ik hier niet dieper inga.

### **Slotbeschouwing**

Tot besluit ben ik de lezers een verklaring verschuldigd van de ondertitel van dit artikel: een haat-liefde verhouding.

Met het woord 'liefde' hebt ik tot uitdrukking willen brengen dat sedert ongeveer 1920 tal van wetenschapsbeoefenaars en politici grote belangstelling aan de dag legden voor het toepassen van in het bedrijfsleven ontwikkelde management-technieken in de overheidssfeer. Voorbeelden zijn de talrijke studies van de Rand Corporation, het werk van de Hoover Commissie in de Verenigde Staten, de introductie van PPBS in de Amerikaanse administratie door president Johnson en in het bestuurssysteem van de Greater London Council.

Maar de tegenkrachten, die ik heb samengevat in het woord 'haat', waren er ook en hebben ertoe geleid dat van alle enthousiaste pogingen tot vernieuwing niet zo heel veel is terechtgekomen. Waardoor worden deze tegenkrachten gevoed? Natuurlijk spelen in situaties van vernieuwing altijd behoudzucht, gemakzucht en angst voor het onbekende een rol. Maar er zijn ook ernstige fouten gemaakt bij het in de praktijk toepassen van de nieuwe technieken. De voorstanders stelden zich vaak te leerstellig op, legden te veel de nadruk op de procedures en te weinig op het gedrag van mensen in een organisatie. Te dikwijls wilde men de vernieuwingen in te korte tijd introduceren en verwaarloosde men de mentale voorbereiding van degenen die met het systeem moesten werken. Aan de andere kant waren er gevallen waarbij degenen die met de voorbereiding belast waren de confrontatie met de praktijk niet goed aandurfd en de toepassing voortdurend uitstelden, zodat het experiment in het voorstadium verzandde.

Daar komt bij dat velen, bewust of onbewust, bevreesd zijn dat de introductie van management-technieken, ontwikkeld in het bedrijfsleven, een gevaar vormen voor het eigen karakter van de overheidshuishouding. In het voorgaande heb ik er al op gewezen dat dit een ernstige misvatting is. Bureaucratische verstarring is een van de grootste gevaren die de parlementaire democratie bedreigen, omdat daardoor de greep van de politieke besluitvorming op het overheidsgebeuren verzwakt, het primaat van de politiek een illusie wordt en in plaats van de politieke synthese een lappendeken van weinig samenhangende maatregelen tot stand komt. In het spanningsveld tussen liefde en haat dreigt de synthese als grondslag van een doelgericht beleid verloren te gaan.

Wellicht dat de in dit bijzondere nummer van het MAB vervatte beschouwingen de haat in liefde doen verkeren en er toe zullen bijdragen dat de politieke synthese in het overheidsbeleid wordt bevorderd door het op ruime schaal toepassen van in de bedrijfseconomie ontwikkelde technieken.

### **Geraadpleegde literatuur**

- W. Bonnema: De begroting als bestuurselement voor de overheidshuishouding. Groningen, 1973.
- Centraal Bureau voor de Statistiek: Tachtig jaren statistiek in tijdreeksen. Staatsuitgeverij; 's-Gravenhage, 1979, p. 68, 144, 145.
- Centraal Bureau voor de Statistiek: Statistisch zakboek 1980. Staatsuitgeverij; 's-Gravenhage, 1980, p. 123.
- J. M. Keynes: The general theory of employment, interest and money. MacMillan; London, 1936, ch. 24.
- C. A. Koopman: Onderwijsplanning als toepassing van PPBS. Graduate Press; Uithoorn, 1976, p. 108-117.
- C. A. Koopman: Some basic concepts in Keynes' writings. Research memorandum nr. 8008 University of Amsterdam. Amsterdam, 1980, p. 2, 3, 4.
- P. Levy: G. M. Moore and the Cambridge Apostles. Oxford University Press; Oxford, 1981, ch. 9.
- O. Magnussen: The use of educational cost models in planning the extension of compulsory education. In: Educational cost analysis in action. Unesco; Paris, 1972, p. 108.
- J. L. Meij, P. M. M. H. Snel: Leerboek der bedrijfseconomie deel II. Delwel; 's-Gravenhage, 1947, p. 294, 295.
- J. Suys: De nieuwe politiek. H. Meulenhoff; Amsterdam, 1946, p. 32.
- H. A. van Wijnen: Politiek moet terug in rijksdienst. Het Parool; 16 oktober 1982, p. 11.