

# De financiële functie in de beheersingsstaat 2

In het vorige artikel<sup>1</sup> is beschreven hoe vanuit de maakbaarheidsgedachte de verzorgingsstaat zich ontwikkelt tot een beheersingsstaat, waarin de overheid zijn burgers steeds meer tot onderdanen maakt. In dit artikel beschrijven we wat de gevolgen zijn van deze maakbaarheidsgedachte voor het functioneren van de overheid zelf, en met name voor de financiële functie.

**D**e beheersingsstaat legt niet zonder reden steeds meer verplichtingen aan zijn inwoners op. Hij doet dat om te voldoen aan de eisen die burgers stellen. Burgers verlangen veiligheid, maar eisen ook dat hun belastinggeld goed besteed wordt en dat daarbij geen fouten worden gemaakt. In een maakbare samenleving dient de overheid zijn processen onder controle te hebben.

De eisen aan de beheersingsstaat worden vooral geformuleerd door journalisten wanneer zich een ramp heeft voltrokken. Zodra er een fabriek in de lucht vliegt, luidt de vraag ‘Was er een rampenplan?’, alsof je daarmee rampen voorkomt. Na een groot ongeluk of een moord op een school zien we op de televisie verkrampte burgemeesters en schoolleiders verschijnen, onder de indruk van wat er mis is gegaan, maar meer nog bang dat zij de verantwoordelijkheid krijgen en daarmee hun carrière ten einde is.

Dat laatste overkwam Frank IJsselmuiden, de burgemeester van Edam-Volendam, na de brand in ‘t Hemeltje’ op oudejaarsavond 2000. Niet dat hij de brand had aangestoken, of dat hij onvoldoende preventiemaatregelen had genomen, maar er was onvoldoende toezicht geweest, en dat was zijn verantwoordelijkheid. Dat IJsselmuiden binnen de gemeenteraad juist had moeten vechten om meer capaciteit voor brandpreventie beschikbaar te krijgen, en dat de eigenaar van ‘t Hemeltje’ een notoire dwarsligger was, deed er niet toe. IJsselmuiden mocht nog blij zijn dat de strafrechtelijke immuniteit van overheden nog gold, want anders was hij misschien wel vervolgd.

Anders ging het met de gezinsvoogd van het meisje Savannah, dat door haar ouders was vermoord. De voogd werd mede verantwoordelijk gehouden voor die moord omdat zij niet tijdig ervoor gezorgd had dat het kind uit huis werd geplaatst. Daarom werd zij door justitie ver-

volgd, al werd zij uiteindelijk vrijgesproken. Ook dit was een symptoom van de neiging van de overheid onvoorwaardelijke veiligheid te verwachten. Het mag eenvoudig niet voorkomen dat ouders hun kinderen vermoorden, en wanneer het toch gebeurt, faalt de overheid. Om zich tegen deze ontwikkeling te wapenen vluchten steeds meer in protocollen, die voorschrijven hoe in allerlei situaties te handelen. Wie zich aan die protocollen houdt treft dan geen blaam, ook al is het resultaat desastreus.

Het opmerkelijke is wel dat dit niet voor de rechterlijke macht geldt. Rechter kunnen onschuldigen veroordelen tot lange gevangenisstraffen zonder dat zij daar persoonlijk op worden aangesproken, laat staan gestraft. Ook wanneer rechters een crimineel ten onrechte vrijspreken, en deze daarna opnieuw een misdrijf pleegt, zal niemand de rechter daarvoor aansprakelijk stellen. En bij een verkeersongeluk zal ook niemand aanvoeren dat er onvoldoende snelheidscontrole plaats vond.

## Overreacties

De angst bij bestuurders verantwoordelijk gehouden te worden voor calamiteiten, kan tot overreactie leiden. Dat is de enige verklaring die ik kan vinden voor het verbod op het gebruik van de huidige generatie stemmachines dat staatssecretaris Ank Bijleveld heeft uitgevaardigd. Niemand kan aangeven wat er mis kan gaan met die stemmachines, terwijl het tellen met de hand duidelijk wel veel ongemak en kansen op fouten met zich meebrengt. Maar dat neemt niemand de staatssecretaris kwalijk, terwijl het hypothetische falen van de stemmachines haar wel aangerekend zou worden.

Ook de problemen met constructies waarbij aandelen geleased werden hebben tot een duide-

lijke overreactie geleid. Het is niet slim om mensen met weinig geld een lening aan te smeren om aandelen te kopen, want aandelen kunnen niet alleen in waarde stijgen maar ook in waarde dalen. Het wordt dan moeilijk om het geleende bedrag terug te krijgen, en beide partijen blijken dan *legioler*. De aandelenlease kon dan ook alleen maar opkomen in een tijd dat het als een natuurwet werd beschouwd dat aandelenkoersen omhoog gingen. De nieuwe economie, weet u nog?

In plaats van erop te vertrouwen dat na het fiasco van *Legiolease* iedereen het wel uit zijn hoofd zal laten om dat soort financiële producten op de markt te brengen, zijn er allerlei voorschriften rond beleggen uitgevaardigd, die een nieuwe bureaucratie hebben laten ontstaan. Banken willen tegenwoordig mijn beleggersprofiel kennen, om daaraan mijn portefeuille te kunnen toetsen. Daarbij gaan ze ervan uit dat ik al mijn beleggingen bij één instelling doe, maar dat is natuurlijk juist heel onverstandig. Bij ABN Amro heb ik een paar garantieproducten lopen. Regelmatig krijg ik het advies de opbouw daarvan aan te passen, maar het contract laat dat helemaal niet toe.

Iets vergelijkbaars heeft zich afgespeeld toen de provincie Zuid-Holland merkte dat leningen aan het bedrijfsleven het risico met zich meebrengen dat ze bij faillissement niet worden terugbetaald. Ook hier was niet de reactie dat provincies en gemeenten zoiets voortaan wel zullen laten, maar een nieuwe wet, de wet FIDO, met strenge voorschriften voor beleggingen door lagere overheden. Het eindigde ermee dat gemeenten geen hypotheek meer mogen verstrekken aan hun eigen ambtenaren.

## De financiële functie

In de beheersingsstaat wordt veel gevraagd van de financiële functie. Dat blijkt alleen al uit de opbouw van gemeentebegrotingen, met een beleidsbegroting en een financiële begroting. Tegenover elkaar die een programmaplan met te realiseren programma's, het overzicht algemene dekkingsmiddelen, paragrafen inzake de lokale heffingen, het weerstandvermogen, het onderhoud kapitaalgoederen, de financiering, de bedrijfsvoering, de verbonden partijen en het grondbeleid, een overzicht van baten en lasten met toelichting, en ten slotte de uiteenzetting van de financiële positie, waarin dan de financiering weer opnieuw aan de orde komt. Daarnaast zijn er een meerjarenbegroting, een productenraming en de informatie voor derden. Die zijn dan weer aan elkaar gerelateerd met allerlei matrices.

Er moet ook veel verantwoording worden afge-

legd: volgens art. 213a moeten colleges van B&W regelmatig de doelmatigheid van gemeentelijke activiteiten onderzoeken en daar verslag over uitbrengen. De accountant onderzoekt niet alleen of de rekening een getrouw beeld geeft, maar ook of de uitgaven rechtmatig zijn. De gemeenteraad controleert het college, en maakt daarbij gebruik van al deze documenten. Daarnaast is er dan nog de Rekenkamer, waarvan niet helemaal duidelijk is of deze nu ook de gemeenteraad ondersteunt in zijn controlerende taak, met name wat betreft doelmatigheid en effectiviteit, of dat hij ten behoeve van het publiek ook de gemeenteraad controleert.

Het is allemaal bedoeld om tot een grotere beheersbaarheid van de overheidsfinanciën te komen en past daarom in het nieuwe maakbaarheidsdenken, maar de vraag is of het vaak niet alleen maar rituelen zijn die op de feitelijke gang van zaken geen invloed hebben. In Groningen werd in 1998 expliciet gesteld dat de bezuinigingsronde, het doelmatigheidsonderzoek en het opstellen van een financieel beleidskader ten koste gingen van de kwaliteitsvergroting van de productbegroting. Daaruit bleek dus dat de productbegroting niet echt een rol speelde bij de financiële afwegingen.<sup>2</sup>

## Doelmatigheid

Dat blijkt ook bij doelmatigheidsonderzoeken. In *Overheidsmanagement* van december 2003 waarschuwde W.J.H.S. Lindelauf, toen sectorhoofd controlling bij de gemeente Helden, dat bij afnemende financiële middelen gemeenten daarop wel eens zouden kunnen gaan bezuinigen.<sup>3</sup> Hij vond dan ook dat het Rijk de gemeenten afzonderlijk geld beschikbaar moest stellen voor die onderzoeken, dan hoefde hij dat niet te bevechten op andere bestemmingen. Toch zou je ook kunnen voorstellen dat er bij afnemende financiële middelen juist meer bezuinigingsonderzoeken zouden worden gedaan. Maar kennelijk verwacht men niet dat bezuinigingsonderzoeken zichzelf terugverdienen.

Dat is ook wel begrijpelijk. De term 'doelmatigheidsonderzoek' verschilt maar een paar letters van 'rechtmatigheidsonderzoek'. Wanneer er bij een rechtmatigheidsonderzoek iets gevonden wordt is dat niet best. De wethouder moet dan vrezen voor zijn politieke leven, en de ambtelijke manager voor zijn baan. Een doelmatigheidsonderzoek kan dezelfde gevolgen hebben. En



dus zullen alle betrokkenen bij een doelmatigheidsonderzoek volhouden dat er superefficiënt gewerkt wordt. Wordt er toch een bezuinigingsmogelijkheid gevonden, dan is dat niet een kans, maar een fout.

Heel anders gaat het wanneer er bij een collegeprogramma of als gevolg van een bezuinigingsoperatie bezuinigingstaakstellingen worden opgelegd. Dan gaat men er niet vanuit dat er hier en daar door ambtelijk falen ondoelmatig gewerkt wordt, maar dat efficiencyverhoging net als in het bedrijfsleven een continu proces is, waarbij gebruik gemaakt kan worden van nieuwe technieken. In zo'n proces zoekt de ambtelijke organisatie zelf bezuinigingen die zo weinig mogelijk afbreuk doen aan de taak die men ten behoeve van de burgers uitvoert. Wie dan met voorstellen voor doelmatigheidsverbeteringen komt is een creatieve manager, en niet een sufkop die tot nu toe ondoelmatig werkte.

### Rechtmatigheid

Intussen worstelt men ook met de rechtmatigheidsverklaring die de accountant moet afgeven. Rechtmatig betekende vroeger dat er niet gestolen was, en dat het geld dat was uitgegeven op de goede post in de rekening verantwoord was. Nu worden uitgaven getoetst aan de subsidieverordening. Wanneer een kleine organisatie niet tijdig zijn jaarrekening instuurt omdat de penningmeester ziek is geworden, is de subsidie onrechtmatig. De belastingdienst staat in zo'n situatie toe dat je later aangifte doet, maar daar moet je bij de gemeente niet mee aankomen.

Bij de bouwenquête van 1986 bleek dat vaak subsidie werd verstrekt voor projecten die weliswaar de volkshuisvesting ten goede kwamen, maar niet volledig voldeden aan de subsidievoorwaarden. Hoewel daar uit een oogpunt van doelmatigheid niets op tegen was, en er geen sprake was van corruptie, ontstond er toch in de pers en daarmee in de hele publieke opinie consensus dat een dergelijke vorm van coulançe onrechtmatig is. En zo ontstaan al die paarse krokodillen.<sup>4</sup>

Bij de rechtmatigheidsverklaring vormen ook overschrijdingen een probleem. Voor 1985 kwamen die zelden voor, omdat na het opmaken van de rekening de begroting met de slotwijziging aan de feitelijke uitgaven werd aangepast. Zo sanctioneerde de raad overschrijdingen van de oorspronkelijke begroting. Het Rijk kent nog steeds het systeem van slotwetten waarmee de begroting achteraf in overeenstemming met de uitgaven wordt gebracht, om deze rechtmatig te maken. Gemeenteraden konden ook overschrijdingen buiten de rekening laten en die trachten te verhalen op de verantwoordelijke le-

den van B&W, maar de burgemeesters die lid waren van de commissie Elzinga vonden de dualisering een mooie gelegenheid om de hoofdelijke aansprakelijkheid af te schaffen, en hebben hun zin gekregen. Wat het met dualisme te maken heeft, begrijp ik nog steeds niet.

Bij de gemeenten is de slotwijziging afgeschaft omdat deze bij de vaststelling van de rekening het zicht ontnam op de afwijkingen van de begroting. Zij moeten bij de vaststelling van de rekening bepalen of uitgaven onrechtmatig zijn gedaan. Nu wordt ook van de accountant een rechtmatigheidsverklaring gevraagd, maar eigenlijk kan hij deze pas geven nadat de rekening is vastgesteld en eventueel in demnitietsverklaringen zijn gegeven. Om uit deze vicieuze cirkel te komen probeert het Platform Rechtmatigheid Provincies en Gemeenten onderscheid te maken tussen rechtmatige en onrechtmatige overschrijdingen. Beter lijkt het om begrotingsoverschrijdingen buiten de rechtmatigheidsverklaring van de accountant te houden, en B&W te dwingen elke substantiële overschrijding te verantwoorden.<sup>5</sup>

Ook de toetsing of uitgaven wel op de goede post zijn geboekt, of dat men geprobeerd heeft door verschrijvingen overschrijdingen aan het zicht te onttrekken, is er niet gemakkelijker op geworden. Volgens art. 189 van de Gemeentewet worden in de begroting voor alle taken en activiteiten bedragen opgenomen. Het BBV schrijft echter een begroting voor waarin bedragen worden opgenomen per programma, dat is een samenhangend geheel van activiteiten waarvan de beoogde maatschappelijke doelstelling wordt aangegeven. Een activiteit kan ook meerdere doelstellingen hebben. Straatverlichting is er ter wille van het verkeer, maar ook ter wille van de openbare veiligheid. Herinrichting van de openbare ruimte en culturele activiteiten dienen ook het vestigingsklimaat en dus de werkgelegenheid. Toetsing welke uitgaven op welke programma's geboekt zijn, heeft dus weinig zin.

### VBTB en programbegroting

Het nieuwe maakbaarheidsdenken komt echter het meest tot uitdrukking in de planning en controlfunctie. In de beheersingsstaat wordt van een bestuur – of het nu de regering is of een college van B&W – verwacht dat het aan kan geven welke maatschappelijke effecten bereikt worden met de bedragen waarom in de voorgestelde begroting wordt gevraagd. Dit past bij de visie op de maatschappij als een machine, die bediend wordt door bestuurders die aan de knoppen zitten.

Om die knoppen te kunnen bedienen hebben ze informatie nodig: de cockpit heeft een bedie-





FOTO: HOLLANDE HOOGTE

iets vergelijkbaars heeft zich afgespeeld toen de provincie Zuid-Holland merkte dat leningen aan het bedrijfsleven het risico met zich meebrengen dat ze bij faillissement niet worden terugbetaald.

ningspaneel met allemaal displays en wijzertjes, en rode lampjes die gaan knipperen wanneer er iets mis is. En afdelingen financiën hebben enthousiast de taak op zich genomen om het dashboard te laten werken. Ze kregen planning en control als belangrijkste taak, en het hoofd financiën werd controller. Hij is verantwoordelijk voor de informatie die het bestuur nodig heeft om aan de knoppen te zitten.

Er zijn allerlei redenen waarom dit niet werkt. De belangrijkste is natuurlijk dat de maatschappij geen machine is. Slechts zelden is het werkelijk mogelijk is om het effect van een maatregel goed te voorspellen. Vervoerskundigen beschikken over modellen waarmee de invloed van nieuwe infrastructuur op de verkeersstromen kan worden berekend, maar ook daarbij moeten vaak allerlei aannames worden gedaan. Het Centraal Planbureau is opgericht vanuit het idee dat net als in de natuurkunde het effect van eco-

nomische maatregelen aan de hand van wiskundige relaties kan worden voorspeld. Niet voor niets was Jan Tinbergen, de eerste directeur, een fysicus.

Inmiddels weten we dat er zich ook in de natuur allerlei zelf versterkende processen voordoen, die principiële beperkingen stellen aan de voorspelbaarheid van fysische systemen, zoals bij weersvoorspellingen. De economie is sterk afhankelijk van koers- en renteontwikkelingen die zich per definitie niet laten voorspellen. Er is zoiets als het sentiment van de beurs, maar ook de invloed van charismatische persoonlijkheden.

In hun betere momenten realiseren politici zich ook dat de maatschappij geen machine is. Zalm zei in 2000: 'Het noemen van cijfers leidt niet tot goed beleid. [...] Sinds we geen doelstellingen meer hebben, gaat het financieringstekort als een speer omlaag en de werkgelegenheid als



een speer omhoog'.<sup>6</sup> In 2003 schreven Remkes en de Graaf: 'Geen enkele politicus kan garanties geven over het gedrag van anderen'.<sup>7</sup> En korte tijd later zei Balkenende juist tijdens de Tinbergenlezing: 'De overheid 'maakt' niet, maar 'maakt mogelijk'.'

Politici die werkelijk het bestuur er op aan zouden spreken dat maatschappelijke doelen in de begroting niet gehaald zijn, maken zich al snel belachelijk. Daarom komt de z.g. verantwoordingsdag in de Tweede Kamer ook niet van de grond. Bij de evaluatie van de tweede ronde van het grotestedenbeleid bleek dat 58% van de afgesproken kwantitatieve doelstellingen niet gehaald was. Dat leidde niet tot terugvordering van de verstrekte subsidies, maar tot de conclusie dat aansturing op maatschappelijke effecten niet werkt, en dat men beter op output kan sturen.<sup>8</sup> Maar dat was voor BZK geen reden om dan ook terug te komen op de programmabegroting.

Planning en control legt een zware last op de financiële functie. Het dwingt tot het inwinnen van allerlei informatie bij de vakafdelingen, waar men P&C alleen als het speeltje van Financiën ziet, en constateert dat de vakwethouder zich nimmer wat gelegen laat liggen aan de wijzertjes en de lampjes op het controlepaneel. Zelf moet men ook constateren dat dat voor het college als zodanig geldt. Zelfs wanneer uit een kostenbaten analyse duidelijk blijkt dat een voorgenomen investering in een spoorlijn nooit zal worden terugverdiend, negeren bestuurders de rode lampjes die Financiën laat knippen. Zoiets heet dan een strategische beslissing, en onttrekt zich aan rationele besluitvorming.

## Overnormering en schaalvergroting

De financiële functie wordt intussen steeds verder belast met al deze voorschriften. Aardema spreekt terecht van overnormering. Soms zijn die voorschriften nog inconsistent ook.<sup>9</sup>

Volgens het BBV vindt de gemeentelijke boekhouding plaats volgens het stelsel van baten en lasten, maar art. 193 van de gemeentewet rekent aflossingen van schulden tot de verplichte uitgaven die op de begroting moeten worden opgevoerd. Het zijn echter geen lasten en ze horen volgens het BBV dus niet in de begroting en de rekening thuis. Het BBV hanteert dus een ander uitgavenbegrip dan de gemeentewet en daarmee is een begroting die is opgemaakt volgens het BBV onrechtmatig. Je kunt je afvragen of zolang gemeentewet en BBV met elkaar in strijd zijn, accountants hoe dan ook wel een rechtmatigheidsverklaring kunnen afgeven.

En de steeds ingewikkelder rapportageverplichtingen vormen niet de enige last waarmee ge-

meenten de laatste jaren geconfronteerd zijn. Decentralisatieoperaties als de WWB en de WMO, waarbij de Rijk het financiële risico bij de gemeenten legt maar zelf wel de regels wil blijven stellen, zijn net zo goed belastend voor de gemeenten. Het leidt tot een vlucht in schaalvergroting, ook een aspect van de beheersingsstaat. De nieuwe gemeente is niet langer een corporatie waarmee de inwoners van een stad of dorp hun gezamenlijke belangen behartigen op basis van hun eigen agenda, maar een administratieve zone met arbitraire grenzen, ingesteld om rijksbeleid tot uitvoering te brengen. De VNG stelt zich daarbij op als de gewillige dienaar van de departementen.

De behoefte aan beheersing maakt ook dat er bij die grotere gemeenten steeds meer intern gerichte functies komen, want al die paragrafen en rapportages vragen wel tijd. Naarmate een gemeente groter is, stijgt ook het gedeelte van de ambtenaren dat anderen controleert en faciliteert. Ik heb wel eens het schrikbeeld voor ogen gehad van een outputloze organisatie, waarin ambtenaren zich alleen nog maar met elkaar bezig houden.<sup>10</sup> Weinigen zullen van mening zijn dat door al die planning en control de overheid werkelijk beter is gaan functioneren, daarvoor zien we te veel grote projecten mislukken.

Dat doet de vraag rijzen hoe effectief eigenlijk al die controleinstrumenten bij de overheid zijn. Maar met die vraag moet u bij de afdeling Planning en control of bij de Rekenkamer niet aankomen. Effectiviteit, dat is voor de anderen.

### Noot:

- 1 P. Bordewijk, 'De financiële functie in de beheersingsstaat (I)', in B&G jg. 35 nr 2, februari 2008.
- 2 P. Bordewijk en H.L. Klaassen, *Wij laten ons niet kennen – Een onderzoek naar het gebruik van kengetallen bij negen grotere gemeenten*, p. 132. Den Haag 2000: VNG Uitgeverij.
- 3 W.J.H.S. Lindelauf, 'Gevolgen invoering artikel 213a-onderzoeken bij de lokale overheid (II)', in *Overheidsmanagement* jg. 16 nr 12, december 2003, p. 330.
- 4 P. Bordewijk, 'De paarse krokodil', in B&G jg. 32 nr 5/6, mei/juni 1995, p. 23. [www.paulbordewijk.nl/artikelen/267](http://www.paulbordewijk.nl/artikelen/267).
- 5 P.J. Verheij en R.M.J. van Vugt, 'Begrotingsrechtmatigheid: spiegel van het budgetrecht', in B&G jg. 34 nr 7/8, juli/augustus 2007, pp. 29-32. [www.bng.nl/smartsite.shtml?id=60167&bbnr=618](http://www.bng.nl/smartsite.shtml?id=60167&bbnr=618).
- 6 *De Volkskrant* 29 februari 2000.
- 7 *NRC Handelsblad* 27 september 2003.
- 8 Ministerie van BZK, *Evaluatie Tweede convenansperiode Grotestedenbeleid (1999-2004)*, juni 2006. [www.minbzk.nl/onderwerpen/grote\\_steden/grotestedenbeleid/publicaties?ActI=82180](http://www.minbzk.nl/onderwerpen/grote_steden/grotestedenbeleid/publicaties?ActI=82180). Zie ook: P. Bordewijk, 'Het grotestedenbeleid', in C.A. de Kam en A.P. Ros (red.), *Jaarboek Overheidsfinanciën 2007*, pp. 225-247, [www.paulbordewijk.nl/artikelen/344](http://www.paulbordewijk.nl/artikelen/344).
- 9 H. Aardema, *Stille waarden – Een reflectie op overnormering in publiek management*. Inaugurale rede Open Universiteit Nederland, 18 november 2005.
- 10 P. Bordewijk, 'De outputloze organisatie', in *Overheidsmanagement* jg. 19 nr 11, november 2006, p. 290. [www.paulbordewijk.nl/artikelen/323](http://www.paulbordewijk.nl/artikelen/323).