

## DE METAMORFOSE VAN DE BLACK BOX

**Met de terugdringing van 's Rijks financieringstekort zijn de kansen op een doelmatiger werkende overheid voorlopig verkeken. Het ondoordacht propageren van marktwerking, voordat intern orde op zaken is gesteld, heeft grote delen van de centrale overheid nagenoeg buiten de politieke- en bestuurlijke invloedssfeer gebracht.**

Eind jaren '70 begon het financieringstekort snel op te lopen. De tot dan toe gehanteerde methode van het trendmatig begrotingsbeleid, het begroten op basis van meerjarenramingen en economische vooruitzichten, werkte niet meer. Meerjarenramingen bleken self fulfilling prophecies. Crisismanagement was nodig. Het moment leek rijp voor een integrale heroverweging: zowel van overheidstaken, als van besluitvormingsprocedures. De politiek vond dit niet nodig. Streng boekhouderschap moest volstaan. De Begroting kwam als totaal kader onder druk te staan. Het feitelijk financieringstekort werd uitgangspunt voor de begrotingsvoorbereiding. De regels van het stringente begrotingsbeleid werden ingevoerd. Tegenvallers moesten voortaan door ieder ministerie zelf worden gecompenseerd. In de Miljoenennota van '82 werd becijferd dat de rijksoverheid 2 tot 5,75 miljard zou kunnen besparen door het verbeteren van de doelmatigheid en doeltreffendheid. Dit zou neerkomen op 1,5 tot 4% van de 'kale begroting'. Maar voor de Grote Operatie Doelmatigheid was het nog te vroeg.

In de jaren erna werd een belangrijk succes geboekt in de beheersing van de collectieve uitgaven. De operatie comptabel bestel leidde tot de invoering van een basisinstrumentarium voor financieel beheer. Van alle ministeries werden de administratieve organisaties vastgelegd en de informatievoorziening, zowel binnen de departementen, als naar het politiek bestuur, werd verbeterd.

Enkele feiten: in '85 kregen slechts twee departementen een goedkeurende accountantsverklaring, in '93 werden voor het eerst de jaarrekeningen van alle departementen goedgekeurd.

Van de uitgaven van '87 verkreeg de Algemene Rekenkamer voor 68% redelijke zekerheid met betrekking tot de rechtmatigheid en volledigheid, in '94 gold dit voor 95% van de uitgaven.

De grote winst van de jaren '80 was het veranderen van de 'black box' van de overheid in een transparante, controleerbare 'open box'. Hiermee werd de randvoorwaarde gecreëerd voor het op systematische wijze streven naar een betere doelmatigheid.

Het streven naar beheersing van de collectieve sector kende echter ook een ideologische pendant: het heilig geloof in marktwerking en privatisering. De Zelfstandige Bestuurs Organisatie deed in de tweede helft van de jaren '80 haar intrede. Het werden afgezonderde monopolietjes voor de uitvoering van specifieke overheidstaken. Het proces van privatisering van overheidsdiensten verliep zonder duidelijke politieke regie, maar werd alom bejubeld. Door marktwerking zou als vanzelf een doelmatiger overheid ontstaan. In de loop der jaren ontstonden rondom de kerndepartementen enkele honderden ZBO's. Hoeveel? Dat kon niemand ons vertellen.

In '91 werd de Grote Efficiency Operatie in gang gezet. Op de nieuwe fundering van het comptabele bestel kwam het kabinet met de beleidsnota 'Verder bouwen aan beheer', want het beheersinstrumentarium behoefde verbreding en verdieping.

In '93 werd eindelijk harde doelmatigheidswinst gescoord: een structurele besparing van 700 miljoen vanaf '95. Het betrof, omgerekend, circa 0.5% van de kale begroting.

Inmiddels waren fundamentele weeffouten in de nieuwe, gedecentraliseerde overheidsstructuur

aan het licht gekomen. ZBO's bleken zich aan de politieke controle te onttrekken, de ministeriële verantwoordelijkheid kwam in het geding. Er kon niet worden aangetoond dat de overheid als geheel doelmatiger was geworden. De euforie rond de privatisering golf begon weg te ebben. Het nieuwe toverwoord werd 'intern verzelfstandigen'. Moederministeries zouden met agentschappen een duidelijke opdrachtgever - opdrachtnemer relatie moeten aangaan. Agentschappen zouden heldere verantwoording moeten gaan afleggen over prestaties. Het beoogde doel bleef hetzelfde als met de ZBO's, het bewerkstelligen van een doelmatiger beheer.

Paars-I kreeg de wind vrij plotseling volop in de zeilen. Het financieringstekort verminderde in rap tempo. Het trendmatig begrotingsbeleid van vòòr de crisis kon weer worden opgepakt. Meerjarenramingen kwamen weer 'in'. Nu de begroting inmiddels weer op orde lijkt, ligt het voor de hand dat de aandacht voor de verdere versterking van het beheersinstrumentarium en verbetering van de doelmatigheid zal gaan verslappen.

Dat er namelijk nog heel veel voorwaardenscheppend werk gedaan moet worden, blijkt duidelijk uit recente miljoenennota's. Er bestaat nog steeds nauwelijks inzicht in de kosten van output en de effecten van beleid. Met de ontwikkeling van doelmatigheidskengetallen en doeltreffendheidskengetallen moet nog altijd een begin worden gemaakt.

Het probleem is dat de politiek de invoering van een deugdelijk beheersinstrumentarium (operatie comptabel bestel en het noodzakelijke vervolg) niet heeft laten voorafgaan aan de veranderingen naar meer slagvaardigheid en marktgerichtheid. Simpel gezegd: men is gaan privatiseren en afstoten, voordat men een deugdelijke rekensom kòn maken over het te privatiseren object.

De organisatie van de thans afgeslankte centrale overheid heeft sinds '85 aan transparantie gewonnen, maar de beheersstructuur is nog lang niet af. Er omheen krioelen honderden kleine black boxes, die zich grotendeels aan politieke sturing en controle onttrekken. Het wachten is nog steeds op de rapportage over de ZBO's en agentschappen. Het beheersen van de collectieve sector is er al met al niet gemakkelijker op geworden.

Drs. G.J. van Loef  
van Loef Consult

Zeist, 25 augustus 1998

802 woorden