

# DE VERNIEUWING DER OVERHEIDSADMINISTRATIE IN VERBAND MET DE STRUCTURELE WIJZIGINGEN IN DE OVERHEIDSHUISHOUDING

door J. H. Textor

## Inleiding.

In de laatste decennia zijn belangrijke structurele wijzigingen gekomen in de huishouding van de overheid. Dit wijzigingsproces is nog niet tot stilstand gekomen.

Het financiële beheer der overheid ondervindt hiervan — vanzelfsprekend — de weerslag.

En vanzelfsprekend is het ook, dat de financiële administratie, het instrument, waarmee de gevolgde financiële koers wordt gecontroleerd en de te volgen koers wordt uitgestippeld, in staat moet zijn om, bij de gewijzigde verhoudingen, even goede diensten te bewijzen als vroeger. Het instrument zal daartoe moeten worden nagezien en zo nodig van nieuwe, meer economisch verantwoorde onderdelen moeten worden voorzien.

Wij zullen in dit artikel nagaan, wat er met de financiële administratie van de overheid zal moeten gebeuren, opdat zij aan de eisen van de tijd zal kunnen voldoen. Daartoe is het nodig, dat wij eerst vaststellen van welke aard de wijzigingen zijn, die in de overheidshuishouding hebben plaatsgevonden.

In het begin dezer eeuw bepaalde de overheidstaak zich vrijwel tot de rechtelijke en politionele, zowel ten aanzien van het binnenlands als van het buitenlands beleid. De overheid zag toe, stelde enkele normen vast, die als minima golden, en greep slechts in, indien aan deze regels niet werd vastgehouden. Het particulier initiatief werd zoveel mogelijk vrijgelaten; de vrije concurrentie toch was een economische reguleator, zodat de overheid, indien slechts aan de minima werd voldaan, niet actief behoefde op te treden. In bepaalde gevallen — en aanvankelijk schorvoetend — trad zij aanvullend op, indien het particulier initiatief niet bij machte was, of, op grond van onvoldoende rentabiliteit niet geneigd was, een deel der verzorging van de collectiviteit op zich te nemen, dan wel, indien het vrijlaten van dit initiatief zou leiden tot toestanden, welke zich met de minima, gesteld voor de publieke zede of doelmatigheid, slecht zouden verdragen. Doch overigens bleef zij, althans wat de materiële zijde der cultuur betreft, passief.

Onder invloed van bepaalde geestelijke stromingen, onder invloed ook van de doorwerking van de in de kapitalistische huishouding opgeroepen krachten, van de staatspolitieke verhoudingen en de als gevolg daarvan door twee wereldoorlogen veroorzaakte schaarste — het is niet onze taak, hieraan een sociologische beschouwing te wijden — verkeerde deze passiviteit allengs in activiteit, eerst in bescheiden mate en incidenteel, daarna langzaam maar zeker in hoge mate en volgens een vast plan. De structurele maatschappelijke omwenteling leidde tot structurele wijziging van de huishouding der overheid.

In sociaal-economisch opzicht kreeg de overheid een positieve taak, trad zij meer en meer aanvullend op en ging zij er tevens toe over het particulier initiatief te stimuleren en te beïnvloeden. Zij wacht tenslotte niet meer af hoe hoog het nationaal inkomen onder invloed van de vrije maatschappelijke krachten zal worden, doch tracht dit in neo-mercantilistische zin te vergroten door positieve manipulaties. Niet alleen echter de

vorming, ook de verdeling van het nationale inkomen heeft haar vergaande belangstelling en talrijke correcties past zij toe, die zowel haar eigen organen als de burgers niet ongemoeid laten.

Dit leidde er toe, dat, naast de oorspronkelijke organen voor rechts- en veiligheidshandhaving, publieke werken en financiën, talrijke economische en technische organen in de overheidshuishouding werden ingeschakeld, die niet alleen de structuur van deze huishouding in belangrijke mate hebben gewijzigd, doch ook grote invloed uitoefenen op de organisatie en methoden der klassieke overheidsdiensten.

Wat de na-oorlogse taak van de Nederlandse Staat betreft wijzen wij in het bijzonder nog op de activiteit inzake de wederopbouw en het herstel, zoals de voorziening van onze ontredderde ondernemingen met machines en grondstoffen en de financiering daarvan door buitenlandse leningen, verder op de militaire reconstructies en de regeling der in bezettingstijd geleden schade. Voor de provinciën en gemeenten wijzen wij op het herstel en de concentratie van publieke nutsbedrijven, op woningbouw, land- en tuinbouw, economische voorlichting en toenemende sociale voorzieningen, welke een steeds grotere plaats gaan innemen naast de reeds van oudsher aan de lagere publiekrechtelijke organen toebedeelde zorg, zoals die voor waterschaps-, verkeers- en gezondheidsbelangen aan de provinciën en die voor onderwijs en andere culturele belangen aan de gemeenten.

Zoals hiervoor werd betoogd, ondervindt het financieel beheer der overheid de weerslag van dit wijzigingsproces. En niet alleen in passieve zin.

Het financieel beheer is namelijk uitgegroeid tot actieve financiële politiek en deze politiek is een belangrijk onderdeel geworden van de economische politiek in het algemeen. Kon men vroeger waarnemen, dat de financiële politiek van de overheid neutraal was en zich bepaalde tot het beheer der overheidsfinanciën, vrijwel geïsoleerd van de financiën der private huishoudingen, thans is dit isolement, tenminste wat de staatsfinanciën betreft, goeddeels opgeheven. De financiële politiek strekt zich thans uit over de financiën van de gehele door de staat geleide maatschappij, waarvan de staatsfinanciën een deel, zij het een belangrijk deel, vertegenwoordigen. Wij onthouden ons van het uitspreken van een oordeel over het al of niet wenselijke daarvan, constateren echter, dat het economisch leven door de financiële politiek van de overheid in hoge mate wordt gemanipuleerd.

De nationalisatie van de Nederlandsche Bank, de stringente bepalingen op het gebied van het effectenverkeer, blokkerings-, prijs-, loon- en rentevoorschriften en fiscale maatregelen, zij alle passen in het raam der wijzigingen in de financiële politiek.

Was het vroeger een axioma, dat het overheidsbudget van bescheiden omvang moest wezen en niet meer dan een beperkt, vrij constant, deel van het nationale inkomen in beslag mocht nemen, waarbij dus automatisch een aansluiting aan de maatschappelijke welstand werd bereikt, thans is dat geheel anders. Het overheidsbudget volgt niet meer het maatschappelijk financieel gebeuren, het leidt in vele gevallen; het is ook niet langer statisch, doch dynamisch geworden. De klassieke leer van het jaarlijks begrotingsevenwicht heeft daarbij aan onaantastbaarheid ingeboet.

Dit alles geldt in het bijzonder het Rijksbudget; ook de budgetten der lagere publiekrechtelijke organen zijn echter — hoewel in mindere mate — aan dezelfde tendenzen onderhevig.

Voegt men bij deze zienswijze de bekentenis, dat ons land niet alleen een ongunstige betalingsbalans heeft en nog wel enige tijd zal houden,

maar ook dat het Rijk en een groot deel der andere publiekrechtelijke organen als gevolg van de oorlog met grote financiële tekorten hebben te kampen en dus uiterst zuinig zullen moeten leven, dan is het duidelijk, dat een zoveel mogelijk feilloze werking van het belangrijke financiële instrument, dat de administratie is, moet zijn verzekerd. Nauwgezet zal moeten worden nagegaan, in hoeverre vernieuwing noodzakelijk is.

Bezien wij daartoe de organisch in elkaar passende onderdelen van dit instrument, n.l. de begroting, de boekhouding en de rekening, nader.

## De begroting

De klassieke leer van het jaarlijks begrotingsevenwicht heeft aan on-aantastbaarheid ingeboet, zeiden wij hiervoor.

Laten wij eerlijk zijn: deze leer was reeds lang onhoudbaar gebleken. Immers, de erkenning, dat er „buitengewone” uitgaven zijn naast en behalve de zogenaamde kapitaalsuitgaven, is reeds een aantasting van deze leer. Deze buitengewone uitgaven werden in vele gevallen door leningen gedekt; men denke aan de zogenaamde crisisuitgaven.

Toch was het Rijk lang conservatief; naar wij menen, leende het tot in de jaren, voorafgaande aan de eerste wereldoorlog, uitsluitend voor werken, die self-supporting waren in die zin, dat de kosten van rente en aflossing der leningen uit de inkomsten van die werken konden worden bestreden. Minder conservatief waren de provinciën en gemeenten, die zich baseerden op de vooral door Van Gijn verdedigde leer van de duur van het nuttig effect der uitgaven.

Zoals bekend is, gelden voor de onderscheiding tussen „gewone”, „buitengewone” en „kapitaalsuitgaven”, op welke onderscheiding de leer der publieke dekkingsmiddelen berust, de volgende criteria.

De oudste onderscheiding, welke reeds bij de oude cameralisten wordt aangetroffen, is die op grond van het periodiciteitsbeginsel, waarbij als periode ter onderscheiding wordt aangenomen een jaar. Periodieke uitgaven, die dus elk jaar terugkeren (gewone), moeten worden gedekt uit jaarlijks terugkerende periodieke (gewone) inkomsten; de niet regelmatig terugkerende uitgaven (buitengewone) mogen uit niet-periodieke inkomsten — leningen — worden bestreden. Het onderscheid is relatief, niet principieel; een wijziging van de periode toch doet verschuiving van de ene naar de andere groep ontstaan. Toch ligt in de jaarperiode een belangrijk criterium; het inkomen van de private huishoudingen, waarvan een deel in de vorm van belastingen aan de overheid moet worden afgedragen, wordt per jaar vastgesteld. De besparingen, welke over de jaartermijn heen in stand worden gehouden, vormen het vermogen, waarop de overheid een beroep doet bij het plaatsen van leningen op de kapitaalmarkt.

Een tweede onderscheiding, waarbij ook de jaarperiode een rol speelt, is die op grond van het beginsel van de duur van het nuttig effect van de uitgaven. Hebben deze een nuttig effect van langer dan een jaar, dan behoren zij tot de buitengewone, hebben zij een nuttig effect van een jaar of korter, dan behoren zij tot de gewone uitgaven.

Past men op dit beginsel de in de practijk veel voorkomende correctie toe om uitgaven met langdurig nuttig effect, welke echter jaarlijks terugkeren, tot de gewone te rekenen, omdat de druk dan toch na verloop van enige tijd dezelfde is, dan nadert men het eerstgenoemde beginsel der periodiciteit. Er blijft dan nog dit verschil, dat niet periodiek terugkerende uitgaven met kortstondig nuttig effect niet tot de buitengewone mogen worden gerekend. Dit is echter slechts theorie, daar dergelijke uitga-

ven, indien ze van belang zijn, veelal niet dadelijk uit de gewone lopende inkomsten kunnen worden bestreden (wij wijzen op de hiervoor reeds vermelde crisisuitgaven), zodat zij dan toch naar de buitengewone dienst worden verschoven. Zou dit niet geschieden, dan zou het nadelige gevolg zijn, dat de conjunctuurschommelingen worden geaccentueerd. In de practijk lopen de toepassingen van beide beginselen dus weinig uiteen.

De onderscheiding naar de duur van het nuttig effect echter is theoretisch beter gefundeerd; zij leidt er voorts toe om de uitgaven met een langdurig nuttig effect „kapitaalsuitgaven” te noemen, ter onderscheiding van die uitgaven, welke wel op de buitengewone dienst worden verantwoord, doch niet aan het criterium van het langdurig nuttig effect voldoen. Deze laatste worden in de practijk dan zonder meer „buitengewone” uitgaven genoemd.

Des te hoger het aandeel van de overheidsuitgaven met kortstondig nuttig effect is in het totale maatschappelijke uitgavenplan, des te minder belastingruimte zal er beschikbaar zijn, wat er toe leidt, dat de overheid spoediger genoodzaakt zal zijn een uitgavenexcedent naar de buitengewone dienst over te hevelen. Dit excedent zal, gegeven een bepaalde maatschappelijke structuur, veelal van conjuncturele oorsprong zijn en dus principieel verschillen van de overige — kapitaals — uitgaven, welke van structurele aard zijn.

Deze structurele kapitaalsuitgaven kunnen worden onderscheiden in die, welke nodig zijn voor *herstel*, indien zich structurele calamiteiten hebben voorgedaan, zoals tengevolge van de laatste wereldoorlog, die, welke nodig zijn voor de *handhaving* van publieke voorzieningen, zoals vernieuwing van wegens economische en technische veroudering af te schrijven publieke werken en die, nodig voor *uitbreiding* en wijziging der voorzieningen in verband met de toenemende economische activiteit van de overheid. De kapitaalsuitgaven zullen of rendabel, indirect rendabel of niet rendabel zijn.

De beide hiervoor genoemde criteria nu, n.l. de onderscheiding naar periodiciteit en die naar de duur van het nuttig effect, geven niet de grens aan, tot welke de overheid met het doen van kapitaalsuitgaven mag gaan. Immers, de overheid kan maar niet naar willekeur doorgaan met het voteren van kapitaalsuitgaven, daar de kosten van rente en aflossing jaarlijks uit de gewone middelen zullen moeten worden bestreden en aan deze middelen, als deel van het maatschappelijk inkomen, een natuurlijke grens is gesteld.

Daarom werd indertijd bepleit om de kapitaalsuitgaven te beperken tot die, welke zogenaamd rendabel waren, d.w.z. waarbij te verwachten was, dat de kosten van rente en aflossing door de exploitatie van de geïnvesteerde bedragen zouden worden gedekt. (Het oude Rijksstandpunt).

Een andere, meer milde correctie was deze, dat ook voor niet rendabele kapitaalsuitgaven mocht worden geleend, voor zover aannemelijk was, dat de kosten van rente en aflossing uit de toeneming der gewone middelen in het algemeen konden worden gedekt. Het was het standpunt, dat tenslotte door de vroegere Thesaurier-Generaal van Financiën, van Doorninck, en dat overeenkwam met de inzichten van Lutz in „Public Finance”, hardnekkig tegenover de aanhangers van van Gijn werd verdedigd.

Naar onze mening terecht. 1)

1) Zie onze inleiding voor de Accountantsdag 1937 over „De gemeentelijke leeningspolitiek en de administratie dier leeningen”.

De erkenning van dit standpunt, gecombineerd met de aanvaarding van de conjuncturele tekorten als buitengewone uitgaven, betekent eigenlijk, dat het zwaartepunt van de dekkingspolitiek wordt verlegd naar de belasting (en lening-)politiek, n.l. het onderzoek van de wenselijkheid om beslag te leggen op een deel van het volksinkomen danwel van het volksvermogen. Hierbij komt een nieuw beginsel naar voren, n.l. de onderscheiding tussen uitgaven met een min of meer statisch, en die, met een min of meer dynamisch karakter.

Dit onderzoek kan alleen met vrucht geschieden aan de hand van een nationaal budget, waarbij wordt vastgesteld hoe de nationale inkomensstroom zal moeten worden verdeeld en welke prioriteit de overheid zowel hier als op de vermogensmarkt bezit, dit alles met op de achtergrond het streven om het nationale inkomen zo hoog mogelijk op te voeren en zo vruchtbaar mogelijk te verdelen. Een zo juist mogelijk inzicht in de min of meer dynamische aard van de overheidsuitgaven is daartoe onontbeerlijk.

Dit inzicht is ook onontbeerlijk om andere redenen, n.l. die van efficiency. Een toegeeflijkheid toch jegens conjuncturele uitgaafexcedenten en structurele kapitaalsuitgaven voor herstel en toenemende economische activiteit, kan er licht toe leiden, dat de overheidsapparatuur te groot wordt opgezet ofwel na een tijd van noodzakelijk vergaande overheidsbemoeiing, zoals in de oorlogsjaren, te groot van opzet blijft. De uitgaven voor herstel, die van aflopende aard zijn, zullen voorlopig een belangrijk deel der totale uitgaven vertegenwoordigen; op grond van hetgeen wij in de inleiding hebben opgemerkt, zullen die, welke in verband staan met de toenemende economische activiteit van de overheid, groter worden. Deze tendenz zal minder sterk doorwerken bij de lagere publiekrechtelijke organen, die over een beperkte en minder elastische inkomenscapaciteit beschikken, dan bij het Rijk.

Zowel terwille van de beordeling van de uitgaven van de overheid in het kader van het nationale budget als terwille van de beoordeling dezer uitgaven uit een oogpunt van maatschappelijke zuinigheid zal naar onze mening het volgende schema dienen te worden opgesteld, waarbij in enkele opzichten van de gebruikelijke terminologie is afgeweken. Voorts moet hierbij in aanmerking worden genomen, dat onder de overheid zowel het Rijk als de lagere publiekrechtelijke organen, zoals provinciën, gemeenten en waterschappen moeten worden begrepen.

*Huishoudelijke uitgaven* (met een *kortstondig* nuttig effect van ten hoogste een jaar)

1. *Gewone* uitgaven (*normale* jaarlijkse uitgaven)
2. *Buitengewone* uitgaven (uitgaafexcedenten tengevolge van *conjunctuurinvloeden*)

*Kapitaalsuitgaven* (met een *langdurig* nuttig effect, langer dan een jaar)

1. *Gewone* uitgaven (ter *handhaving* der publieke voorzieningen)
2. *Buitengewone* uitgaven (uitgaafexcedenten tengevolge van *structuurinvloeden*, n.l. *herstel* en *uitbreiding* der publieke voorzieningen)

De gewone uitgaven, zowel van de Huishoudelijke als van de Kapitaalsdienst, hebben een statisch, de buitengewone een dynamisch karakter. De kapitaalsuitgaven dienen nog nader te worden onderscheiden in rendabele (direct of indirect) en niet rendabele.

Op grond van de hiervoor genoemde beginselen kan worden gesteld, dat de gewone huishoudelijke uitgaven zullen moeten worden be-

streden uit dat deel van het maatschappelijk inkomen, dat door middel van belastingen aan de overheid wordt overgedragen. De buitengewone huishoudelijke uitgaven zullen moeten worden gedekt uit voor korte termijn beschikbaar vermogen. De uitgaven van de kapitaaldienst zullen moeten worden bestreden uit voor lange termijn beschikbaar vermogen; voor de gewone zal de termijn daarvan moeten overeenkomen met die van het nuttig effect der uitgaven; voor de buitengewone zal de termijn in het algemeen korter moeten zijn; die voor de hersteluitgaven op grond van en als compensatie van het feit, dat er nog leningen van vóór het plaatsvinden der calamiteit zullen lopen; die voor de uitbreiding der publieke voorzieningen op grond van het feit, dat het experimentele stadium nog geen efficiënte werkwijze, welke economisch verantwoord is, waarborgt en als compensatie van de risico's, die de nieuwe voorzieningen meebrengen.

Of het vermogen, waarop zowel voor de buitengewone huishoudelijke dienst als voor de kapitaaldienst beslag wordt gelegd, door de overheid gevormd eigen vermogen (door besparing) dan wel vreemd vermogen (door lening) is, is van het standpunt van maatschappelijke zuinigheid bezien, van geen belang, daar toch ook bij het gebruik van eigen vermogen de rente als kostenfactor zal moeten worden beschouwd. Het is echter wel een quaestie van belasting- en lening- politiek, of de overheid al dan niet een conjunctuurreserve of een structuurreserve (door reservering van batige saldi van de huishoudelijke dienst, of door versnelde aflossing van leningen) zal vormen, waarvan tevens een zekere onafhankelijkheid het gevolg zal zijn. Deze politiek staat, zoals gezegd, niet los van de uitkomsten van het nationale budget, waarbij ook de verhouding tot de buitenlandse vermogensmarkt van belang kan zijn.

De hiervoor genoemde conjunctuurreserve dient wel te worden onderscheiden van de reserve voor conjunctuurpolitiek, welke door de overheid door het reserveren van middelen of versneld aflossen van leningen kan worden gevormd, teneinde een openbare werkenpolitiek te bevorderen. Deze laatste reserve is, in het kader van het hierboven opgestelde schema, een actieve structuurreserve, welke er toe dient de conjunctuurgolven te verzwakken, terwijl de conjunctuurreserve is te zien als een reserve om de nadelen van de conjunctuurinvloeden op te vangen. De reserve voor conjunctuurpolitiek heeft feitelijk de bedoeling de conjunctuurreserve overbodig te maken.

De indeling der kapitaalsuitgaven in meer of minder rendabele is tenslotte van belang in verband met het feit, dat de rendabele uitgaven in het algemeen betrekking hebben op de voorziening in meer primaire levensbehoeften, zodat de daarmee in verband staande inkomsten minder conjunctuurgevoelig zijn dan de belastingen, waaruit de rente en aflossing van de indirect en niet rendabele uitgaven zullen moeten betaald. De *verhouding* tussen de rendabele en niet-rendabele uitgaven van de kapitaaldienst is dus een graadmeter voor de conjunctuurgevoeligheid, hetgeen alzo bij de beoordeling van de mate, waarin op toekomstig maatschappelijk inkomen beslag wordt gelegd, van betekenis is.

Het is nu, naar onze mening, van belang, dat de begrotingen der openbare lichamen zodanig worden opgesteld en ingedeeld, dat de gegevens die nodig zijn voor de beoordeling van het financieel beleid, zoals hiervoor werd ontwikkeld, daaruit kunnen worden verkregen. Het is daarom, naar onze overtuiging, een stellige verbetering, dat de nieuwe Provinciale comptabiliteitsvoorschriften de opneming van een „reservediens” dwingend voorschrijven en dat de buitengewone dienst van de Rijksbegroting

tengevolge van het K.B. van 20 October 1945, Stbl. F. 240, is verdeeld in twee delen, n.l. de kapitaaldienst en de dienst ter bestrijding van financiële nadelen van structurele calamiteiten. De bij sommige provinciën bestaande fondsen tot reservering van batige saldi werden tot nu toe niet in de officiële verantwoordingsstukken opgenomen.

De reservepolitiek van de overheid leidt automatisch tot de vraag, of het aanbeveling verdient af te stappen van de jaarlijkse begroting en daarvoor begrotingen op langere termijn in de plaats te stellen.

In staatsrechtelijk opzicht, dus in verband met de betekenis, welke de begroting heeft als autorisatie voor het overheidsbestuur om uitgaven te doen, zouden wij dit laatste niet willen aanbevelen, daar het een aantasting zou betekenen van de democratische bevoegdheden van de volksvertegenwoordigers. Indien gewenst, zou een begroting voor langere termijn als autorisatie nog het beste kunnen worden toegepast voor dat deel, dat wij hiervoor als „gewone huishoudelijke dienst” hebben betiteld. Immers, hier gaat het om de normale, regelmatig terugkerende uitgaven, die, op grond van reeds daarvoor door wet of besluit geautoriseerde maatregelen, onvermijdelijk moeten worden gedaan en waarvoor de middelen onvermijdelijk zullen moeten worden opgebracht, wil men niet verarmen. Wijziging in deze gewone huishoudelijke begroting zou door middel van incidentele suppletoire autorisatiebegrotingen kunnen plaats vinden.

Van ditzelfde standpunt uitgaande zou voor de niet regelmatige buitengewone huishoudelijke dienst en ook voor de kapitaaldienst een begroting voor langere termijn dan een jaar moeten worden verworpen. In principe is het zo, dat voor de kapitaaldienst zelfs de jaartermijn irrelevant is; immers, elke uitgaaf of organische groep van uitgaven van deze dienst is te zien als een afzonderlijk object, waarvoor een speciale incidentele dekking noodzakelijk is. Inderdaad valt de kapitaaldienst bij de openbare lichamen in een aantal stukjes met een eigen financieringsregeling uiteen. Voor zover de voorzieningen niet binnen het begrotingsjaar kunnen worden voltooid, worden zij of in termijnen begroot of worden, bij een aanvankelijke begroting van het totaal, de restanten elk jaar naar de volgende dienst overgeboekt. Voor de financiering geldt hetzelfde.

Economisch moet de quaestie dan ook anders worden gezien. De publieke voorzieningen moeten — als algemeen plan, waarbij latere wijziging mogelijk is — voor enige jaren tegelijk worden begroot; bij de kapitaaldienst van elk jaar moet worden nagegaan, welk deel daarvan, rekening houdend met het nationale budget en de conjunctuur, als deelplan tot uitvoering zal moeten komen. Hierbij zullen de reeds genoemde openbare werkenpolitiek, als onderdeel van de politiek der full-employment, en de reeds genoemde reserve voor conjunctuurpolitiek in aanmerking kunnen worden genomen.

De onafhankelijkheid van ons land van de schommelingen in de economische positie van de overige wereld maken een deelbegroting voor langer dan een jaar niet verantwoord.

Bij de begroting voor de kapitaaldienst moet dus worden overgelegd een overzicht van het totale plan, al of niet suppletoir gewijzigd, waarin wordt aangegeven welk deel van het plan reeds is voltooid, welk deel in het komende begrotingsjaar voltooid zal worden en wat er per saldo nog overblijft, een en ander op zodanige wijze toegelicht, dat de economische motivering in verband met het nationale budget voldoende duidelijk is.

Ten aanzien van de buitengewone huishoudelijke uitgaven zou eveneens een voortschrijdend dekkingsplan nadere inlichtingen moeten verschaffen. Dit plan — op zich zelf een cyclische begroting — moet de compensatiepolitiek tot uitdrukking brengen, welke het cyclische — niet jaarlijkse — begrotingsevenwicht zal moeten bewaren. Dat daarvan een belangrijke remmende invloed uitgaat op de conjunctuurbewegingen, is een probleem, waarop hier niet verder kan worden ingegaan.

Tot nu toe hebben wij de begroting beschouwd in haar functies als algemeen economische prognose en als autorisatiemiddel tot het voeren van een bepaald economisch beleid.

De structurele wijzigingen in de overheidshuishouding, die wij in de inleiding memoreerden, waarbij als gevolg van de taakuitbreiding talrijke organen aan de overheidsdienst worden toegevoegd en dus een steeds toenemende delegatie van uitvoeringsbevoegdheid ontstaat, maken het meer en meer noodzakelijk om de begroting in haar andere functies te beschouwen, n.l. in die van instructieve taakstelling en van controlemiddel. Hierbij gaat het niet in de eerste plaats om de rechtmatigheid dan wel om de doelmatigheid bij de beoordeling. Het feit, dat vele nieuwe overheidsorganen talrijke technische en bedrijfseconomische overeenkomsten vertonen met het particuliere bedrijf, bevordert deze zienswijze. Een juiste functionering van de dienst eist, evenals bij het particuliere bedrijf, een verbijzondering van verantwoordelijkheid en overdracht van initiatief.

Een juiste taakstelling en een juiste controle op de uitvoering hebben als voorwaarde een scherp afgebakende organieke indeling van de dienst met aanwijzing van verantwoordelijke afdelingshoofden en een overeenkomstige organische indeling van begroting en rekening. Taakinventarisatie en taakanalyse zijn nodig om economisch verantwoorde begrotingsbedragen, welke voor de controle op de werkelijke uitkomsten dienen, te verkrijgen. Bij het Rijk heeft men deze problemen reeds, onder leiding van de Directeur van de Rijksbegroting, met forse hand aangepakt. De werkclassificatie en de bezetting der Rijksdiensten worden nauwkeurig bestudeerd. Gebleken is, dat een groter deel van de werkzaamheden voor beoordeling volgens quantitative normen vatbaar is dan aanvankelijk werd aangenomen en zeker is dat deel zo groot, dat de resultaten van dit onderzoek de moeite waard zijn en de efficiency-controle belangrijke uitkomsten zal opleveren.

De analyse van de verschillen tussen begrotings- en rekeningsbedragen kan een belangrijke aanwijzing geven ter beoordeling van de doelmatigheid en de verdere taakanalyse. Het komt ons zelfs niet onmogelijk voor in vele gevallen voor bepaalde onderdelen variabele budgettering toe te passen.

Een uniforme indeling van de begrotingen, zowel voor de Rijksonderdelen als voor de lagere publiekrechtelijke lichamen, komt dit onderzoek ten goede. Daardoor is interdepartementale vergelijking, zowel als vergelijking tussen gemeenten onderling en tussen andere overheidslichamen mogelijk. Op deze wijze zouden normen kunnen worden vastgesteld voor de vaststelling van uitkeringen tengevolge van de financiële verhouding tussen het Rijk en de gemeenten, een denkbeeld, dat door Drs. de Mast op vele vergaderingen van het Instituut voor Bestuurswetenschappen werd bepleit.

Tenslotte zal de uniforme indeling nodig zijn in verband met de verlangens van het Nationaal Planbureau in verband met de classificatie



van de posten voor de combinatie van de staatsbegroting, de begrotingen van de lagere publiekrechtelijke organen en van het bedrijfsleven.

De gemeenten hebben, vrijwillig sinds 1924 en, sinds de wijziging van de gemeentewet in 1931, op voorschrift van de Kroon reeds uniforme begrotingen. De begrotingen voor de Provinciën zullen met ingang van 1948 eveneens naar uniforme en grotendeels overeenkomstige regelen zijn opgesteld. Grondslag daarbij is echter niet zo zeer de organisatie als wel de functionele indeling der begroting. Voor zover organen en functies parallel lopen is dit geen bezwaar. In de praktijk is dit echter niet steeds het geval. Voor de gemeentebegroting komt daar nog bij, dat de gemeentebesturen onder goedkeuring van Gedeputeerde Staten de vrijheid hebben om voor bepaalde functies afzonderlijke takken van dienst op te richten, hetgeen tot gevolg heeft, dat deze gemeenten de resultaten in haar administratie zichtbaar maken per orgaan in plaats van per functie.

De overheidsfuncties zijn de economische kostendragers, de overheidsorganen de economische kostenplaatsen.

Indien men tot behoorlijk vergelijkbare bedragen voor de gehele overheidsdienst wil komen, dan zullen op dit punt nog vele oneffenheden moeten worden weggewerkt.

Er is echter meer. De autorisatiebegroting en de taakstellende en controlerende begroting zijn kwalijk in één begroting te verenigen. De autorisatiebegroting, die lang voor de aanvang van het dienstjaar moet worden vastgesteld, als vele gegevens nog niet precies bekend zijn, is een maximum-begroting. De taakstellende begroting daarentegen is een minimum-begroting. De bedragen zullen dus niet altijd overeenstemmen.

De autorisatiebegroting is voorts bedoeld als machtiging van de volksvertegenwoordiging aan de uitvoerende macht; de organische en functionele indeling maakt het de volksvertegenwoordiging (Staten-Generaal, Provinciale Staten of Gemeenteraad) moeilijk de omvang van de verschillende kostencategorieën te beoordelen.

Naar ons oordeel is men dan ook met de gemeentebegroting en het nieuwe onlangs vastgestelde model van de Provinciale begroting principieel op de verkeerde weg.

Wij menen, dat het doelmatiger is de begroting categorisch in te delen en in de toelichting tot de begroting, op grond van vastgestelde uniforme voorschriften, een, zo nodig organische, en verder functionele indeling te maken.

Deze toelichting kan dan de basis zijn voor kort voor de aanvang van het dienstjaar of zo nodig later *intern* te verstrekken partiële taakstellende begrotingen, die voor de interne controle noodzakelijk zijn.

Bij de rekening volge men hetzelfde systeem, waardoor wordt bereikt, dat de volksvertegenwoordiging de begroting en de rekening op eenvoudige wijze kan beoordelen en daarnaast, zo zij dit wenst, alle economische gegevens voor zich ziet, die voor een meer diepgaande beoordeling van nut kunnen zijn.

Op deze wijze zal niet, zoals thans *uitsluitend*, maar *tevens* aan de eisen van het Nationaal Planbureau en het Centraal Bureau voor de Statistiek zijn voldaan. Voorts zal de boekhouding eenvoudiger kunnen zijn.

Wij hopen, dat met deze inzichten bij het vaststellen van de binnen niet lange tijd te verwachten comptabiliteitsvoorschriften voor de gemeenten rekening zal kunnen worden gehouden.

In een volgend artikel zullen wij tenslotte nog enige beschouwingen wijden aan de boekhouding, de rekening en de overheidsbalans.