

Als de lente komt ...

De Miljoenennota 1991 schiet te kort in zoverre het de afwegingsfunctie van de begroting betreft. Belangrijke beslissingen worden uitgesteld tot de 'mid-term review', in het voorjaar van 1991. Ook zijn vraagtekens te plaatsen bij de presentatie van de cijfers over de collectieve-lastendruk en bij diverse voor 1991 getroffen maatregelen. Bovendien zal de vergroting van de doelmatigheid van de overheidsorganisatie niet zo gemakkelijk tot besparingen leiden als het kabinet veronderstelt.

DRS. N.S. GROENENDIJK – DRS. G.H.J.M. NEELEN*

Het beeld dat de Miljoenennota schetst van de ontwikkeling van de overheidsfinanciën in de periode van 1991-1994 is op enkele lichtpuntjes na niet bepaald hoopgevend. De lichtpuntjes beperken zich tot 1991. Dat het financieringstekort in 1991 met 0,5 procentpunt verder daalt is gunstig. Daarmee komt het tekort uit op 4,75% van het netto nationale inkomen (nni), conform de afspraken in het regeerakkoord. Ook de totale collectieve uitgaven als percentage van het nni dalen in 1991. De collectieve-lastendruk blijft nagenoeg stabiel en bedraagt in 1991 52,9% van het nni. Tot zover het redelijk gunstige nieuws. Sombler wordt het wanneer we naar de staatsschuld kijken. Volgend jaar neemt de staatsschuldquote opnieuw toe en wel tot een recordhoogte van 71,3% (van het nni). De jaarlijkse rentelast bedroeg in 1990 12,6% van de totale rijksuitgaven. Het kabinet is zich bewust van de noodzaak van een daling van de staatsschuldquote. Het in het regeerakkoord afgesproken tijdpad voor de tekortreductie van 5,25% van het nni in 1990 tot 3,25% in 1994 leidt volgens de Miljoenennota per ultimo 1993 tot een maximum staatsschuldquote van 73%, welke vervolgens nagenoeg stabiel blijft. Het is echter zeer de vraag in hoeverre dit tijdpad gehaald zal worden. Het kabinet becijfert dat het financieringstekort volgens de huidige inzichten vanaf 1992 een procentpunt boven het tijdpad zal blijven. Overigens gaat het hier om een zeer globale indicatie. De prognoses zijn namelijk gebaseerd op de meerjarige economische vooruitzichten van het CPB ten tijde van het regeerakkoord. De rentevoet was toen zes procent. De meerjarige tekortontwikkeling is hierdoor waarschijnlijk een te gunstige raming¹.

Deze Miljoenennota is onderhevig aan meer onzekerheden. Niet alleen de Golfcrisis en daaraan gekoppeld de gevolgen voor de oliepijzen, maar ook de Duitse eenwording, de naderende Europese integratie, de ontwikkelingen in Oost-Europa en berichten over een afzwakkende groei in de Verenigde Staten kunnen grote gevolgen hebben voor open economieën als die van Nederland. Verder is het uiterst twijfelachtig of de loonontwikkeling binnen de door het kabinet gewenste ruimte van 3% zal blijven².

In dit artikel plaatsen we eerst enkele kanttekeningen bij de manier waarop in de Miljoenennota de collectieve-lastendruk wordt bepaald en beoordeeld. Vervolgens laten we enkele van de in de Miljoenennota genoemde budgettaire maatregelen de revue passeren. Aansluitend zullen we enige algemene kritiek op de Miljoenennota als beleidsdocument presenteren. De Miljoenennota is immers niet slechts een

'nota over de toestand van 's Rijksfinanciën', maar in bredere zin ook te beschouwen als een overzicht van voorgenomen beleid en te bewandelen politieke wegen. Het artikel wordt afgesloten met een beschouwing over de pogingen van het kabinet om te komen tot een meer doelmatige overheid.

Collectieve-lastendruk

Op hetgeen de Miljoenennota meldt over de ontwikkeling van de collectieve-lastendruk is nogal wat af te dingen. Daarbij gaat het om de gehanteerde norm voor de ontwikkeling van de collectieve-lastendruk en de hoogte daarvan, om het feitelijke en gecorrigeerde verloop voor 1991 in vergelijking met 1990, en om de definitieproblemen waarmee het begrip collectieve-lastendruk is omgeven.

Het vorige kabinet hanteerde een norm die er op neer kwam dat de druk aan het eind van de regeerperiode (1990) tenminste gestabiliseerd diende te zijn ten opzichte van het begin (1986). Dat opende de mogelijkheid de druk tijdens de rit op te laten lopen, mits die in 1990 maar weer terugviel tot ongeveer het uitgangsniveau. Van die mogelijkheid is dankbaar gebruik gemaakt³. De in het regeerakkoord-Lubbers II gehanteerde stabilisatie-formule, die een en ander mogelijk maakte, treffen we ook aan in het regeerakkoord van het huidige kabinet en in de z.g. *Startbrief*⁴. Weer lijkt men zich te richten op stabilisatie van 1994 op 1990. De Miljoenennota echter, legt het regeerakkoord gelukkig iets anders uit: "... is in het regeerakkoord tenminste stabilisatie van de collectieve lastendruk van 1990 tot 1994 voorzien" (blz. 13). In plaats van stabilisatie van 1994 op 1990, stabilisatie van 1990 tot 1994. Op zich een hele

* De auteurs zijn verbonden aan de faculteit Bestuurskunde, vakgroep economie, sectie openbare financiën van de Universiteit Twente. Zij danken prof. dr. P.B. Boorsma voor zijn commentaar, en W. Werner voor verleende assistentie.

1. De presentatie van de meerjarige tekortontwikkeling wordt mogelijk gemaakt doordat in de *Miljoenennota 1991* voor het eerst een meerjarige raming van de belastingmiddelen is opgenomen.

2. Het CPB gaat voor 1991 uit van een stijging van de contractlonen van 3,25%. *Macro Economische Verkenning 1991*, blz. 17.

3. Zie P.B. Boorsma, *Collective bads*, *ESB*, 31 januari 1990, blz. 103, die stelt dat gecumuleerd over 1986-1989 er 5,6% nni te veel collectieve lasten zijn betaald, circa f 27 miljard.

4. Kamerstukken II, 1989-1990, 21 378, nr. 1.

voortgang. Op de hoogte van de norm is echter kritiek mogelijk. Het (ten tijde van het regeerakkoord/Startbrief) voorziene niveau van 53,6% voor 1990, dat voor deze regeerperiode als norm geldt, is dermate ruim dat vrijwel altijd aan de norm zal worden voldaan. Die 53,6% bestaat uit de bij het opstellen van het regeerakkoord in de centrale CPB-projectie voorziene druk van 53,2% voor 1990 met een beleidsmatige stijging van 0,4 procentpunt. Ter vergelijking: het voor 1990 geraamde niveau (*Miljoenennota 1990*) bedroeg 52,8%. Naast acceptatie van een voor 1990 0,4 procentpunt hoger uitvallende collectieve-lastendruk heeft men er dus bij de aanvang van de regeerperiode nog eens 0,4 procentpunt aan toegevoegd. Wanneer toetsing van de collectieve-lastendruk in een bepaald jaar aan de norm niet zinvol is, ligt vergelijking van jaar op jaar als alternatief voor de hand. Daarbij stuiten we echter op een probleem. In de achterliggende jaren, en ook in de Miljoenennota, is het cijfer voor de collectieve-lastendruk onderwerp geweest van talrijke correcties en bijstellingen. In tegenstelling tot voorgaande jaren, waar in bijlage 16.6 een uitgebreid overzicht werd geboden van allerlei correcties van de collectieve-lastendruk, wordt dit jaar de nodige speurzijn van de lezer gevergd⁵.

Wanneer we de cijfers voor 1990 en 1991 vergelijken ontstaat het volgens de tabel geschetste beeld. De totale opwaartse correctie voor 1990 bedraagt in de berekeningen van Financiën 0,7 procentpunt, en voor 1991 0,05 procentpunt. Ongecorrigeerd zou de collectieve-lastendruk dus van 1990 op 1991 stijgen van 52,1% naar 52,85%. Het CPB biedt vrijwel dezelfde ongecorrigeerde drukcijfers, maar komt door andere correcties tot een veel grotere stijging van 1991 op 1990 (0,1 procentpunt voor Financiën tegen 0,3 procentpunt voor het CPB). In beide gevallen is, voor zover is na te gaan, in ieder geval gecorrigeerd voor de AAW/AWW-operatie in het kader van Oort en voor de omzetting van de kleinschaligheidstoelag in een investeringsaftrek. De verschillen moeten zijn terug te voeren op correcties voor de afschaffing van de beursbelasting, voor administratieve boetes en heffingsrente, de Vpb-kasschuif en enige andere kasverschuivingen. Onduidelijkheid is er verder over de additionele nominale premieverhoging ZFW ad 0,1% nni in 1991, waarover het CPB duidelijk met het kabinet van mening verschilt⁶. Zonder in detail in te gaan op deze correcties⁷, kan gesteld worden dat het toch op zijn minst opvallend is dat de opwaartse correcties van Financiën zó uitvallen dat van 1990 op 1991 vrijwel stabilisatie optreedt. Opwaartse correcties die overigens mogelijk en makkelijk worden gemaakt door de te hoge bovengrens van 53,6% uit de Startbrief.

Gelet op het feit dat de collectieve-lastendruk deel uitmaakt van de begrotingsnormering, is het zaak dat de ontwikkeling van de collectieve-lastendruk zorgvuldig in beeld wordt gebracht in plaats van met allerlei vertroebelende en discutabele correcties. Voor een norm als de collectieve-lastendruk, die juist gegrond is op mogelijke negatieve gevolgen in de economische werkelijkheid (afwenteling), is dit een slechte zaak. In dit licht is het verheugend dat Financiën ervoor heeft gekozen regulerende heffingen niet van de collectieve-lastendruk af te zonderen (bijlage 20).

Tabel. Ontwikkeling van de collectieve lastendruk (in % nni)

	Centraal Planbureau		Financiën	
	ongecorrigeerd	gecorrigeerd	ongecorrigeerd	gecorrigeerd
1990	52,0	52,7	52,1	52,8
1991	52,7	53,0	52,85	52,9

Bron: *Miljoenennota 1991*, bijlage 1, blz. 7; *Macro Economische Verkenning 1991*, blz. 118.

Tekort en budgettaire maatregelen

De Miljoenennota meldt vol trots dat het financieringstekort voor 1991 op 4,75% nni uitkomt, terwijl er voor beleidsintensiveringen en -prioriteiten f 9,9 mrd. beschikbaar is en er voor f 7,0 mrd. aan tekortbepurende maatregelen wordt doorgevoerd. Van die f 7,0 mrd. is ruim f 2,8 mrd. structureel te noemen, en ruim f 4,1 mrd. meer incidenteel van aard. Van de structurele maatregelen is slechts f 140 mln. inkomstenverhogend (wijzigingen in de omzetbelastingen voor advocaten, procureurs, notarissen en gerechtsdeurwaarders) en f 2,7 mrd. uitgavenbepurend. Ondanks de aanzienlijke ruimte die de collectieve-lastendruknormering daarvoor liet (zie hierboven) heeft het kabinet niet voor grote lastenverhogingen gekozen. Van de uitgavenbepurende maatregelen valt vooral het achterwege laten van de prijsbijstelling op de rijksbegroting op (f 1,4 mrd.). Het nadeel van een dergelijke maatregel is dat de hier uit voortvloeiende taakstelling voor de departementen bepaald wordt door de mate van gevoeligheid voor de prijsontwikkeling in plaats van door inhoudelijke overwegingen. Iets soortgelijks kan worden gezegd van de 1%-korting op subsidie-uitgaven, al wordt daar wel in geringe mate gedifferentieerd naar begrotingshoofdstukken.

Met name op de incidentele maatregelen is veel kritiek gekomen. We noemen hier de AKW-schuif (een kasschuif van de rijksbijdrage AKW van 1991 naar 1990; bijna f 1,6 mrd.), het continueren voor 1991 van een verhoogd aanslagpercentage van de voorlopige aanslagregeling in de vennootschapsbelasting (f 1 mrd.), de verkoop van diverse staatsdeelnemingen (f 1 mrd.), en het achterwege laten van de indexering van de rijksbijdrage AAW/AWW (f 0,6 mrd.). Op zich zijn dit soort maatregelen niet op voorhand verwerpelijk, maar enkele kanttekeningen zijn op hun plaats. Ten eerste geldt bij kasverschuivingen dat die, vanuit het oogpunt van doelmatig kasbeheer, gedaan moeten worden met het doel de kosten van het kasbeheer te drukken en/of de opbrengsten te verhogen. Een kasverschuiving als de AKW-schuif brengt renteverlies met zich mee en is als zodanig niet doelmatig te noemen. Bovendien dient de overheid zich ook rekenschap te geven van mogelijke liquiditeitsproblemen van de tegenpartij.

De verkoop van staatsdeelnemingen is zeer wel te rechtvaardigen als het hier een verlegging binnen het investeringsbeleid van de overheid betreft. De vrijkomende middelen moeten dan ook weer geïnvesteerd worden. Wel worden natuurlijk toekomstige dividenden gederfd.

Tot slot een aantal maatregelen die niet opgenomen zijn in het overzicht van beleidsintensiveringen versus tekortbepurende maatregelen, maar die wel mede de budgettaire ruimte voor 1991 hebben bepaald. Opvallend is allereerst dat het kabinet de voorgenomen verzelfstandiging van een deel van de studiefinanciering niet tot de debudgettering rekent en zo f 510 mln. aan uitgaven voor 1991 kwijtraakt. Iedere argumentatie voor het niet als debudgettering beschouwen ontbreekt. Een mogelijke rol speelt hierin de onduidelijkheid over de vraag in hoeverre de overheid garant staat voor de terugbetaling van de in een verzelfstandigd stelsel verleende leningen. Zou deze maatregel wel als debudgettering zijn opgenomen, dan was het financieringstekort 0,1 procentpunt hoger uitgekomen.

5. Een nadeel hiervan is ook dat onduidelijk blijft of bepaalde correcties die op de collectieve-lastendruk zijn aangebracht, maar ook van invloed zijn op de rijks- of collectieve-uitgavenquote, daar wel zijn doorgevoerd.

6. *Macro Economische Verkenning*, blz. 117-118.

7. Zie over dit soort correcties: P.B. Boorsma, 1990, op. cit., blz. 103, en J.M.M. Ritzen, *De Miljoenennota 1990: een open eind*, ESB, 4 oktober 1989, blz. 968-972.

Verder gaat De Nederlandsche Bank met ingang van 1991 interimdividend uitkeren. Er is niets op tegen dat een aandeelhouder zich interimdividend laat uitkeren, als hem dat uit liquiditeitsoverwegingen beter uitkomt. Het enige denkbare bezwaar is dat de betreffende onderneming daardoor zelf in liquiditeitsproblemen kan komen. In dit geval ligt dat overigens niet voor de hand.

Tot slot zij vermeld dat de extra aardgasbaten in 1991 gebruikt worden ter compensatie van tegenvallende belastingopbrengsten en niet, zoals bij voorbeeld door de Raad van State bepleit⁸, voor extra aflossing van staatsschuld.

Uitholling afwegingsfunctie

Als beleidsdocument, waarin jaarlijks op een samenhangende wijze een financiële vertaling van de beleidskeuzen van het kabinet wordt gegeven, schiet de Miljoenennota tekort. De onzekerheden die voortvloeien uit de eerder genoemde internationale ontwikkelingen rechtvaardigen een dergelijke uitholling van de afwegingsfunctie niet. Onze kritiek spitst zich toe op de volgende drie elementen:

- belangrijke en ingrijpende beslissingen worden uitgesteld tot de z.g. 'mid-term review';
- sommige beleidsmaatregelen worden nauwelijks toegelicht of uitgewerkt hoewel ze veelal wel zijn opgenomen in het totale pakket van uitgavenbeperkende maatregelen; en
- recente beslissingen van het kabinet zijn niet in de Miljoenennota verwerkt waardoor deze gedeeltelijk achterhaald is.

Hierdoor wordt het moeilijk om een beoordeling te geven van de gemaakte beleidskeuzen van het kabinet en van de financiële vertaling ervan. Ook de Raad van State twijfelt of wel van een volwaardige besluitvorming kan worden gesproken⁹. Met name de afwegingsfunctie of keuzefunctie van de rijksbegroting is in het geding alsmede de externe of voorlichtingsfunctie. In het volgende lichten we de drie kritiekpunten nader toe.

Gegeven de ramingen van het financieringstekort over de periode 1991 tot en met 1994 wordt het duidelijk dat aan ingrijpende maatregelen niet te ontkomen valt. Daarbij hangt de staatsschuld als een zwaard van Damocles boven ons hoofd. Het kabinet heeft besloten om deze problematiek pas nader te bezien in de z.g. 'mid-term-review'. Enerzijds betekent dit dat de begroting in het voorjaar mogelijk drastisch aangepast zal moeten worden waardoor de huidige begroting aan betekenis inboet. Anderzijds wordt te weinig rekening gehouden met het feit dat de effecten van allerlei maatregelen pas op termijn gerealiseerd kunnen worden.

Ten tweede heeft het kabinet in een aantal gevallen de huid al verkocht, maar de beer nog niet geschoten. Ook is het in een aantal gevallen niet mogelijk om enig inzicht te krijgen in de financiële vertaling van de voorgenomen maatregelen. In dit kader is het te betreuren dat de conclusies van het *Samenvattend eindrapport heroverweging begrotingsvoorbereiding 1991* niet in de Miljoenennota zijn opgenomen. Dit rapport wordt kort na Prinsjesdag aan de Kamers aangeboden. Het rapport is interessant omdat het een overzicht van de resultaten van de heroverwegingsonderzoeken bevat die in het afgelopen jaar zijn uitgevoerd alsmede van de resultaten die een rol hebben gespeeld in het feitelijke budgettaire beleid zoals dat in de Miljoenennota tot uiting komt.

Bovengenoemde bezwaren gelden met name voor de grote en kleine efficiëntieverbeteringen. Deze zullen we hieronder behandelen in het kader van het streven van het kabinet om tot een meer doelmatige overheid te komen. Een ander voorbeeld betreft de beperking van de groei van

het aantal arbeidsongeschikten. Eind 1989 telde Nederland 845.000 arbeidsongeschikten en zonder aanvullende beleidsmaatregelen passeren we nog voor het jaar 2000 de één-miljoengrens. Het kabinet bereidt twee wetsvoorstellen voor (naast niet nader uitgewerkte en algemene maatregelen als preventie en reïntegratie): een bonus/malussysteem voor het in dienst nemen of laten afvloeien van arbeidsongeschikten en een voorstel dat de Ziektewetpremie afhankelijk maakt van het ziekteverzuim in een bedrijf. In het najaarsoverleg met de sociale partners komt deze materie nader aan de orde, maar voor 1991 is wel al ingecalculleerd dat beide wetsvoorstellen te zamen f 100 mln. gulden opleveren.

Onduidelijkheden zijn er verder wanneer het gaat om de beheersing van de open-einderegelingen (deze zouden "prikkel dienen te bevatten gericht op een soort 'automatische' beheersing en sturing van het gebruik dat van deze regelingen zal worden gemaakt" (blz. 37)) en over de uitgavenbeperkende maatregelen op onderwijsgebied. Terloops wordt namelijk in de Miljoenennota opgemerkt dat er een verzelfstandiging van de studiefinanciering plaatsvindt, er maatregelen in de sfeer van wachtgeld te verwachten zijn en dat er maatregelen komen "gericht op beperking van de onderwijsvraag" (blz. 60). Wat met dit laatste bedoeld wordt, is hoogst onduidelijk, maar het lijkt haaks te staan op het elders in de nota aangekondigde belang van extra scholing. De maatregelen in verband met wachtgeld lopen vooruit op de resultaten van het tweede aangekondigde heroverwegingsonderzoek dat betrekking heeft op wachtgeld, waarbij ook O&W in de werkgroep is vertegenwoordigd.

Ten slotte is de Miljoenennota gedeeltelijk achterhaald door een tweetal inmiddels bekende wijzigingen: de belastingheffing van 35% over alle WIR-claims boven de 25.000 gulden vervalt, deze was nog wel opgenomen in de Miljoenennota (voor een bedrag van f 350 mln.), en de militaire dienstdienst zal met twee maanden worden verkort (wel in de Troonrede, niet in de Miljoenennota).

Verhoging van de doelmatigheid

Het derde hoofdstuk van de Miljoenennota is geheel gewijd aan de versterking van het financiële management en met name aan het streven van het kabinet om tot een meer doelmatige overheid te komen. Twee met elkaar verwante instrumenten hebben in dit kader specifiek betrekking op de overheidsorganisatie te weten differentiatie van financiële en personele beheersregels en 'kleine- en grote-efficiëntieverbeteringen'. Beide instrumenten zullen we kort bespreken en van enige kanttekeningen voorzien.

De grondgedachte achter de differentiatie van beheersregels is duidelijk: wanneer besloten is dat de overheid bepaalde taken moet uitvoeren, dan dient zij dit zo effectief en zo efficiënt mogelijk te doen binnen de randvoorwaarden van voldoende rechtsbescherming, democratische controle en openbaarheid. Daarbij speelt de keuze van de organisatievorm een belangrijke rol. Een betere afstemming van de financiële en personele beheersregels op de verschillende delen van de rijksdienst zal leiden tot een verhoogde doelmatigheid. De grondhypothese die door het kabinet blijkbaar wordt gehanteerd, is dat een meer autonome organisatie doelmatiger functioneert. Gedacht wordt daarbij aan constructies als staatsbedrijven, begrotingsfondsen, gedeconcentreerde diensten en diensten met

8. Advies Raad van State, no. W06.90.0400, blz. 9-10. Ook de SER stond aanwending van de extra aardgasbaten voor extra aflossing van staatsschuld voor.

9. Advies Raad van State, met name blz. 7.

zelfbeheer. Uiteraard moet dan wel aan bepaalde randvoorwaarden worden voldaan, zo moet de prioriteitenafweging of allocatiefunctie van de rijksbegroting intact blijven en dient de flexibiliteit van de rijksuitgaven gewaarborgd te blijven (hier begint de schoen natuurlijk al te wringen). De minister van Financiën werkte een en ander reeds uit in zijn notitie over verzelfstandiging en privatisering¹⁰. Differentiatie van beheersregels kan in deze visie opgevat worden als interne verzelfstandiging: de minister blijft als hoofd van de departementale organisatie verantwoordelijk.

De gedachte dat de organisatievorm van belang is voor de doelmatigheid van een organisatie is niet nieuw en kunnen we ook terugvinden in een relatief nieuwe economische stroming die aangeduid kan worden als de nieuwe economische theorie van organisaties. In feite bestaat deze theorie uit een aantal stromingen als de 'property rights'-benadering, 'principal agent'-modellen en de transactiekostenbenadering¹¹. Bij de voorgestelde maatregelen van het kabinet zijn wel enige kanttekeningen te plaatsen. Het op grotere afstand plaatsen van bepaalde diensten ten opzichte van het bestuurlijk centrum moet wel binnen enkele randvoorwaarden gebeuren wil het leiden tot de beoogde resultaten (grotere doelmatigheid). Deze zijn¹²:

- de output van de dienst moet redelijk te meten zijn zodat de taakstelling duidelijk aangegeven, gemeten en gecontroleerd kan worden. Is dit niet het geval dan worden eventuele doelmatigheidswinsten teniet gedaan door hoge transactiekosten en 'monitoring'-kosten;
- de ambtelijke top (de principaal) moet voldoende prikkels in de beheersstructuur inbouwen zodat de op een afstand geplaatste dienst (de agent) ook datgene doet wat de principaal hem opdraagt. Meer in het algemeen kan gesteld worden dat de kans op doelverschuiving reëel is, mede omdat de agent ook eigen doelstellingen nastreeft en veelal een informatievoordeel heeft;
- cruciaal is de kwaliteit van de informatie-uitwisseling tussen principaal en agent. De principaal moet in staat zijn de agent te controleren en bij te sturen, met name ook omdat de principaal in de budgettaire sector bestuurlijke verantwoording moet afleggen. Ook de Miljoenennota merkt op dat het niet zo kan zijn dat de op afstand gestelde diensten zich kunnen onttrekken aan de begrotings- en controle-autoriteiten. Gelet op de ministeriële verantwoordelijkheid rijst hier een probleem omdat bij differentiatie van beheersregels de informatie-asymmetrie tussen principaal en agent waarschijnlijk groter wordt. Het opleggen van extra randvoorwaarden aan agenten als antwoord op deze problematiek leidt echter waarschijnlijk weer tot productie-inefficiëntie. Er is derhalve sprake van een dilemma waarvoor van geval tot geval een oplossing moet worden gekozen.

Naast de differentiatie van beheersregels streeft het kabinet ook naar efficiëntieverbeteringen bij de apparaatsuitgaven. Allereerst wordt in de Miljoenennota melding gemaakt van de z.g. kleine-efficiëntieverbeteringen. Hiermee worden produktiviteitsverbeteringen binnen de bestaande organisatiestructuren bedoeld, die voortvloeien uit technologische vernieuwingen, waaronder automatisering. De beoogde opbrengsten ter grootte van 0,25% van de loonsom vormen een aanvulling op de ruimte die gereserveerd is voor een met de marktsector overeenkomstige ontwikkeling van de arbeidsvoorwaarden in de collectieve sector, waardoor deze per saldo op 3% uitkomt.

Met de grote-efficiëntieverbeteringen doelt het kabinet op "bepalingen in het takenpakket, verbeteringen in de organisatiestructuur en een meer doelmatige taakuitvoering door de overheid. Gedacht kan worden aan reorganisaties, herschikking van taken binnen en tussen ministeries, deregulering, decentralisatie, verzelfstandiging van de uitvoering van taken (als dat doelmatig is) en vermin-

dering van intermediaire taken" (blz. 36). De grote-efficiëntieverbeteringen moeten in 1991 f 75 mln. opleveren oplopend tot f 300 mln. in 1994. Om de verschillende departementen te prikkelen om naar efficiëntieverbeteringen te streven, mogen de departementen 60% van de gegeneerde besparingen zelf binnen het departement naar eigen keuze aanwenden en is de resterende 40% bestemd voor nieuwe beleidsprioriteiten waaronder de reorganisatie van politie en rechterlijke macht.

Op deze efficiëntie maatregelen is wel het een en ander aan te merken. Al in 1991 worden positieve financiële effecten opgevoerd van de te nemen maatregelen. Dit is uiterst twijfelachtig. Zo is de ervaring van de laatste jaren dat automatiseringsprojecten op de korte termijn meer geld kosten dan opleveren. Bovendien vergen dergelijke projecten veel tijd aan voorbereiding en implementatie zodat men extra vraagtekens kan stellen bij het opvoeren van baten in 1991. Dit geldt zeker voor de grote-efficiëntieverbeteringen. De 'prikkelgedachte', namelijk dat 60% van de besparingen naar eigen goeddunken aangewend kan worden op het desbetreffende departement, kan ook onverwachte effecten hebben, afhankelijk van de aard van de financiële en personele beheersregels. Het is namelijk niet denkbeeldig dat deze opbrengsten gebruikt worden voor activiteiten die het uitgavenniveau van de dienst of het departement verhogen. Bovendien is het niet duidelijk welk ministerie de besparingen van herstructureringen van taken tussen ministeries mag behouden. Ten slotte is het onduidelijk hoe en door wie de besparingen worden gemeten.

Bovenstaande kanttekeningen doen uiteraard niets af aan het belang van een meer doelmatige overheidsorganisatie. Onze opmerkingen proberen echter enkele serieuze problemen aan te geven bij de realisering van deze doelstelling. Het wetenschappelijk onderzoek naar het belang van organisatievorm en beheersstructuur van organisaties voor hun eigen functioneren, met name waar het de budgettaire sector betreft, is nog maar van recente datum¹³. Naar onze mening heeft het kabinet te gemakkelijk reeds opbrengsten opgevoerd van complexe operaties die op korte termijn waarschijnlijk niet tot besparingen zullen leiden. Bovendien zullen ook de nodige maatregelen getroffen moeten worden opdat aan de randvoorwaarde van democratische controle wordt voldaan en het beleid niet aan effectiviteit inboet.

Tot slot

De Miljoenennota maakt duidelijk dat het kabinet nog geen structurele keuzes heeft gemaakt. In vergelijking met haar voorgangers biedt de Miljoenennota meer openheid. Ook minder fraaie aspecten worden expliciet, soms zelfs met een onderton van spijt, genoemd. Als die trend zich de komende jaren voortzet, is dat zonder meer een winstpunt. De echte winst moet echter nog worden geboekt: via structurele uitgavenbepalingen. Het wachten is derhalve op de 'mid-term-review'.

Nico Groenendijk
Geert Neelen

10. Kamerstukken II, 1989-1990, 21 632, nr. 1.

11. Een goed leesbaar theoretisch overzichtsartikel van deze stroming is onder andere T.M. Moe, The new economics of organization, *American Journal of Political Science*, jg. 28, 1984, blz. 739-777.

12. Zie ook: J.M.M. Ritzen, op. cit.

13. Zie: P.B. Boorsma en R.W. Künneke, Relative efficiency of various public organizations: terra incognita?, in: *Public finance and performance of enterprises*, Wayne State University Press, Detroit, 1989, blz. 325-341.