

# De heroverweging van overheidsuitgaven heroverwogen

DRS. F. K. M. VAN NISPEN\*

**De structurele problemen in de overheidsfinanciën zijn niet meer op te lossen met marginale aanpassingen van de uitgaven voor bestaande overheidstaken. Niet alleen levert dit te weinig besparingen op om het begrotingstekort binnen de perken te houden, ook ontstaat er op die manier geen ruimte voor nieuw beleid. In dat verband zijn de afgelopen jaren twee heroverwegingsronden gehouden om de doelmatigheid en doeltreffendheid van de bestaande overheidsuitgaven aan een kritisch onderzoek te onderwerpen, en is onlangs het startsein gegeven voor een derde ronde. In dit artikel evalueert de auteur de resultaten van de heroverwegingsoperaties tot nu toe. Hij komt tot de conclusie dat vooral de politieke beoordeling van de resultaten die uit de ambtelijke exercities naar voren komen, een zwakke plek in het geheel is. Maar ook bij de uitvoering van de beleidsvoornemens vallen steken.**

## Inleiding

De economische situatie van ons land zou, om met Thurow te spreken, kunnen worden gekenschetst als een „zero-sum game”: de economische groei en daarmee de automatische groei van de inkomsten van de overheid zijn vrijwel gereduceerd tot nul. De inkomsten van de overheid zijn — ondanks de acceptatie van een hoog financieringstekort — nauwelijks meer toereikend om de uitgaven te dekken welke zijn gemoeid met de bestaande taken, laat staan voor eventuele nieuwe taken 1). Aan nieuwe taken zal evenwel, gezien het aantal problemen dat vanuit de maatschappij op de overheid afkomt, niet zijn te ontkomen. Om de vervulling van deze taken mogelijk te maken zal — gegeven de wens het financieringstekort niet verder te laten oplopen of zelfs te verminderen en de belastingen niet te verhogen — een herschikking van de uitgaven voor de bestaande taken over de bestaande en nieuwe taken moeten plaatsvinden. De uitgaven voor de bestaande taken zullen derhalve moeten worden verminderd 2).

Het verminderen van de uitgaven voor de bestaande taken geschiedde de laatste jaren voornamelijk door een evenredige verdeling van het te verminderen bedrag over de ministeries met behulp van verdeelsleutels. Het hanteren van verdeelsleutels heeft echter als nadeel dat het — door het proportionele karakter — bijna onontkoombaar leidt tot een grote reeks marginale aanpassingen van de uitgaven voor de bestaande taken 3). Met een grote reeks marginale aanpassingen kan — gezien de economische situatie — echter niet langer worden volstaan; de uitgaven voor de bestaande taken zullen fundamenteel moeten worden aangepast. De economische situatie stelt ons voor de keuze om de inkomsten van de overheid te bestemmen of voor de ene of voor de andere taak. De nieuwe taken dienen tegen de bestaande taken te worden afgewogen. Ten behoeve van deze afweging worden de bestaande taken aan een heroverweging onderworpen. De heroverweging kan worden beschouwd als een poging om tot een minder incrementele besluitvorming over de verlaging van de uitgaven van de overheid te komen en verdient om die reden niet in één adem met de bezuinigingen en ombuigingen te worden genoemd 4).

Inmiddels hebben twee rondes van de heroverweging plaatsgevonden: de derde is in voorbereiding. Op dit moment is een evaluatie van de eerste twee rondes dus op haar plaats. In dit artikel wordt een poging daartoe gewaagd. Daarbij is dezelfde indeling als in de heroverweging zelf gehanteerd. Eerst wordt de

heroverweging geanalyseerd en geëvalueerd. Op grond daarvan worden vervolgens enige varianten voor de heroverweging ontwikkeld, waarbij in het bijzonder op de implementatie van de resultaten van de heroverweging zal worden ingegaan.

## De heroverweging van overheidsuitgaven

### Analyse van de heroverweging

In de eerste ronde van de heroverweging was de heroverweging nog sterk in de financiële sfeer getrokken. De heroverweging diende wegen aan te geven waarlangs de noodzakelijke beperking van de groei van de overheidsuitgaven kan worden bewerkstelligd en daardoor tot een betere prioriteitenstelling kan worden gekomen 5). De prioriteitenstelling is in de tweede ronde van de

\* De auteur is als wetenschappelijk medewerker „beleidsontwikkeling en -analyse” verbonden aan de Interuniversitaire Interfaculteit Bedrijfskunde, waar hij een dissertatie-onderzoek verricht naar de heroverweging van overheidsuitgaven. Hij is prof. dr. P. B. Boorsma, drs. R. de Groot en mr. drs. D. J. Kraan erkentelijk voor hun opmerkingen bij een eerdere versie van dit artikel.

1) Overigens is Thurow van mening dat economische groei geen oplossing betekent omdat „the demands are not for more but for parity. Yet ours is not a society that believes in absolute equality”. L. C. Thurow, *The zero-sum society, distribution and the possibilities for economic change*, Penguin Books, Harmondsworth, 1981, blz. 190.

2) Schick spreekt in dit verband van „acute schaarste”. Daarnaast onderscheidt hij nog „chronische schaarste”, waarbij wel voldoende middelen voor bestaande taken, maar niet voor nieuwe taken beschikbaar zijn, en „lichte schaarste”. Bij lichte schaarste zijn voldoende middelen beschikbaar voor de uitbreiding van bestaande taken, c.q. uitvoering van nieuwe taken, A. Schick, *Budgets, plans and scarcity*, bijdrage aan de bijeenkomst van de American Society for Public Administration 1969, ontleend aan P. B. Boorsma, *Naar de versoberingsstaat, rooien en snoeien in de verzorgingsstaat, Openbare uitgaven*, 1980 nr. 1, blz. 20. Zie tevens H. R. van Gunsteren, *The quest for control, a critique of the rational-central-rule approach in public affairs*, Wiley, Londen, 1976, blz. 67.

3) *Miljoennota 1981*, blz. 44.

4) In dit verband kan onder meer worden verwezen naar de stelling van Berg dat heroverwegen, ombuigen en bezuinigen geen financieel- of planningstechnische vraagstukken zijn, maar vraagstukken van veranderingsstrategische aard, A. H. Berg, *Bezuinigingen binnen de overheid, Beleidsanalyse*, 1982, nr. 1, blz. 20.

5) Brief van de Minister-President aan de voorzitter van de Tweede Kamer d.d. 11 februari 1981, *Heroverwegingen*, Tweede Kamer, zitting 1980-1981, 16 625, nr. 1.

heroverweging centraal blijven staan, doch het financiële karakter is wat op de achtergrond gedrongen. De heroverweging dient de inzicht te verschaffen in de doelmatigheid en doeltreffendheid van het bestaande beleid en de werking van bestaande allocatiemechanismen 6).

Om deze doelstellingen te bereiken zijn een aantal taken aan een heroverweging onderworpen. De Inspectie der Rijksfinanciën (IRF) heeft in dat kader een inventarisatie gemaakt van taken die potentieel voor heroverweging in aanmerking zouden komen. Zij heeft daarbij criteria gehanteerd als de omvang en groei van de uitgaven welke met deze taken zijn gemoeid. Op grond van deze lijst heeft het Centraal Secretariaat voor de Heroverweging (CSHO) een eerste selectie gemaakt aan de hand van criteria als:

- de aanwezigheid van automatismen in het tot op heden gevoerde beleid;
- de mogelijkheid tot toepassing van de profijtgedachte;
- de economische categorie van de uitgaven;
- de spreiding over de begrotingshoofdstukken waaronder de uitgaven vallen.

Deze selectie is via de Ambtelijke en Ministeriële Commissie voor de Heroverweging aan de Ministerraad voorgelegd. Deze heeft de lijst van te heroverwegen taken vastgesteld.

Vervolgens is voor elke taak een werkgroep, bestaande uit vertegenwoordigers van de betrokken ministeries 7), geïnstalleerd. Deze werkgroepen hebben tot taak gekregen om:

- a. het tot op heden gevoerde beleid te *analyseren*, d.w.z. uiteen te leggen in doelstellingen, instrumenten, middelen e.d. en de relaties daartussen;
- b. het tot op heden gevoerde beleid te *evalueren*, waarbij vragen aan de orde komen als:
  - = verloopt de uitvoering van het beleid voldoende efficiënt?
  - = is de uitvoering van het beleid effectief?
  - = is (het aspiratieniveau van) de doelstelling nog actueel?
- c. uitgavenverlagende varianten voor het tot op heden gevoerde beleid te ontwikkelen, waaronder één die een vermindering van de uitgaven van 20% ten opzichte van de meerjarenraming voor 1985, respectievelijk 1986 zou opleveren.

Een en ander heeft in de eerste ronde van de heroverweging geleid tot de volgende typen uitgavenverlagende beleidsvarianten:

- beleidsvarianten die leiden tot een grotere efficiency en/of effectiviteit;
- beleidsvarianten die de toepassing van de profijtgedachte impliceren;
- beleidsvarianten die tot een vermindering van (de groei van) het voorzieningsniveau leiden.

In de tweede ronde van de heroverweging van de overheidstaken zijn aan deze varianten toegevoegd:

- beleidsvarianten die leiden tot privatisering van de betreffende overheidstaak;
- beleidsvarianten welke op deregulering betrekking hebben.

Het ontwikkelen van uitgavenverhogende beleidsvarianten was niet toegestaan, hoewel het evalueren van het tot op heden gevoerde beleid in principe kan uitmonden in het ontwikkelen van uitgavenverlagende en uitgavenverhogende beleidsvarianten 8).

De resultaten van de eerste ronde van de heroverweging zijn via de Ambtelijke en Ministeriële Commissie voor de Heroverweging en de Ministerraad aan de toenmalige (in)formateurs aangeboden 9). De (in)formateurs hebben echter niet of nauwelijks van de resultaten van de heroverweging gebruik gemaakt. Zij hebben wel een initiërende rol — in de zin van een stimulans bij het voorbereiden van fundamentele beleidswijzigingen — gespeeld, doch tevens kan worden geconcludeerd dat besluiten tot dergelijke beleidswijzigingen tijdens de formatie niet zijn genomen 10). Daarop zijn de resultaten van de eerste ronde van de heroverweging aan de betrokken ministers ter beoordeling voorgelegd. De resultaten daarvan zouden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal worden aangeboden, maar door de kabinetscrisis in het voorjaar van 1982 kon deze toezegging niet worden na-

gekomen 11). In plaats daarvan is besloten verslag van de politieke beoordeling van de resultaten van de eerste ronde van de heroverweging te doen in de miljoenennota voor 1983. Uit dit verslag blijkt dat een aantal beleidsvarianten in de ombuigingsvoorstellen van de regering zijn opgenomen (zie de tabel).

Ook de in de tweede ronde van de heroverweging ontwikkelde beleidsvarianten hebben in verband met het moment van publicatie van de rapporten (vlak voor de verkiezingen voor de Tweede Kamer op 8 september 1982) nog niet tot een politieke beoordeling geleid 12). Wel is bij de opstelling van de begroting voor 1983 13) en bij het opstellen van het regeerakkoord 14) reeds gebruik gemaakt van de beleidsvarianten welke in de tweede ronde zijn ontwikkeld.

#### *Evaluatie van de heroverweging*

Een eerste, globale evaluatie van de resultaten van de heroverweging leert dat de beleidsvarianten niet altijd even logisch voortvloeien uit de evaluatie van de bestaande taak. Een en ander kan voor een deel worden verklaard door het feit dat het niet was toegestaan om uitgavenverhogende beleidsvarianten te ontwikkelen, maar voor een ander, wellicht belangrijker deel door de tactiek van de departementen om onvolledige of onjuiste informatie te verschaffen en daarmee de beleidsvarianten te ondermijnen. De verantwoordelijke minister wordt daarmee een argument in handen gegeven om geen besluit tot implementatie van de beleidsvarianten te behoeven nemen. Het negatieve effect van veel beleidsvarianten op de werkgelegenheid kan tevens in dit licht worden gezien.

Een andere tactiek die door de departementen wordt gehanteerd om implementatie van de beleidsvarianten te voorkomen, is het vertragen van de analyse en de evaluatie van de bestaande taken, waardoor er van de toch al korte periode bijna geen tijd voor de ontwikkeling van beleidsvarianten overblijft. Dat de beleidsvarianten niet altijd voldoende zijn uitgewerkt om te kunnen worden geïmplementeerd is dan niet verwonderlijk, hoewel daarbij ook juridische en technische problemen een rol spelen 15). Een aantal beleidsvarianten dat in de eerste ronde van de heroverweging is ontwikkeld, is dan ook in de tweede ronde van de heroverweging aan een vervolgonderzoek onderwor-

6) Op deze verschuiving van doelstelling is eerder gewezen door D. J. Kraan, *Beleidsanalyse ten dienste van de uitgavenbeheersing, Beleidsanalyse*, 1982, nr. 2, blz. 19.

7) Deze werkgroepen staan onder leiding van een ambtenaar van het direct verantwoordelijke departement. Het Ministerie van Financiën en in het bijzonder het Centraal Secretariaat voor de Heroverweging verzorgt het secretariaat, daarin bijgestaan door één of meer adjunct-secretarissen van de betrokken departementen.

8) Brief van de Voorzitter van de Ambtelijke Commissie Heroverweging aan de voorzitters en secretarissen van de werkgroep „Heroverweging rijksbegroting” d.d. 3 maart 1981, *Heroverwegingen*, 16 625, nrs. 2-3, blz. 246.

9) De resultaten van de eerste ronde van de heroverweging zijn tegelijk aan de Tweede Kamer aangeboden. Een aantal leden van de Tweede Kamer achtte het echter principieel onjuist om de resultaten van de heroverweging in behandeling te nemen zolang de regering zelf nog geen standpunt had ingenomen. Een en ander heeft geleid tot een niet volledig verslag van de vaste Commissie voor de Rijksuitgaven, aan wie de coördinatie van de beoordeling van de resultaten van de heroverweging door de Tweede Kamer was opgedragen. Verslag van een mondeling overleg van de vaste Commissie voor de Rijksuitgaven met de Minister van Financiën op 18 maart 1982, *Heroverwegingen*, 16 625, nr. 38, blz. 3 en M. B. Engwirda, *De Tweede Kamer begeeft zich op het heroverwegingspad, Openbare Uitgaven*, juni 1982, blz. 125.

10) *Heroverwegingen*, 16 625, nr. 56, blz. 7.

11) *Heroverwegingen*, 16 625, nr. 56, blz. 8.

12) Brief van de Minister-President aan de voorzitter van de Tweede Kamer d.d. 24 augustus 1982, *Heroverwegingen*, 16 625, nr. 56, blz. 1.

13) De heroverweging heeft daarbij tot een andere opstelling van het Ministerie van Financiën geleid. Was het voordien zo dat een ombuiging werd verdeeld over de begroting van de verschillende departementen en de invulling daarvan werd overgelaten aan de betreffende ministers, nu is de minister van Financiën zelf met voorstellen ten aanzien van de invulling van de ombuigingen gekomen, *Heroverwegingen*, 16 625, nr. 56, blz. 8 en *Miljoenennota 1983*, blz. 142.

14) W. Scholten, *Verslag van de informatiewerkzaamheden*, Tweede Kamer, zitting 1982-1983, 17 555, nr. 7, in het bijzonder het rapport van de werkgroep A dat als bijlage IIa bij het regeerakkoord is opgenomen.

15) *Heroverwegingen*, 16 625, nr. 56, blz. 21 e.v.

pen 16). Het is bovendien niet verwonderlijk dat nog beleidsvarianten resteren die nog niet zijn benut 17) en beleidsvarianten of slechts gedeeltelijk realiseerbaar bleken 18). Daar staat tegenover dat het steeds moeilijker wordt om andere bezuinigingsmogelijkheden te vinden 19), waardoor de departementen — zoals uit onderstaande tabel moge blijken — meer en meer worden gedwongen om gebruik te maken van de resultaten van heroverweging.

Tabel. *Kwantitatieve weergave van overgenomen Heroverwegingsvoorstellen, opbrengst in 1983, afgerond op mln. gld.*

Begrotingshoofdstuk	Miljoenennota 1982 a)	Nota beleidsbijstellingen a)	Voorjaarsnota a)	Miljoenennota 1983 b)
II Hoge Colleges van Staat	—	1	—	—
V Buitenlandse Zaken	—	—	—	7
VI Justitie	—	22	41	19
VII Binnenlandse Zaken	—	51 c)	41	28 c)
VIII Onderwijs en Wetenschappen	—	—	—	23
XI Volkshuisvesting en Ruimtelijke ordening	8	100	61	5
XIII Economische Zaken	4	—	12	—
XIV Landbouw en Visserij	—	12	—	—
XV Sociale Zaken en Werkgelegenheid	1	—	—	—
XVI Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk	—	9	5	31
XVII Volksgezondheid en Milieuhygiëne	—	—	—	3
Totaal	13	195	160	116

a) Prijsspeil conform *Miljoenennota 1982*.

b) Prijsspeil conform *Miljoenennota 1983*.

c) Het betreft hier onder andere efficiency-maatregelen binnenlands bestuur. De efficiency-maatregelen zijn van toepassing op diverse hoofdstukken en leveren op deze hoofdstukken te zamen respectievelijk f. 51 mln. (*Nota beleidsbijstellingen*) en f. 20 mln. (*Miljoenennota 1983*) op. In deze tabel zijn de opbrengsten onder hoofdstuk VII vermeld.

In totaal is tot nu toe voor ongeveer f. 500 mln. aan bezuinigingen geput uit de resultaten van de heroverweging. Deze vertegenwoordigen een bugettair effect van ongeveer f. 700 mln. in 1987. Voorts zal bij de invulling van de in het regeerakkoord van het kabinet-Lubbers overeengekomen verlaging van de uitgaven met f. 6 mrd. in 1986 worden gebruik gemaakt van de beleidsvarianten, welke in het rapport van de z.g. werkgroep A zijn opgenomen.

#### *De ontwikkeling van varianten voor de heroverweging*

De politieke beoordeling van de resultaten van de heroverweging vormt, zoals uit de beoordeling van de resultaten van de eerste ronde van de heroverweging moge blijken, de zwakke plek in de heroverweging. Het ontbreken daarvan is onder meer het gevolg van het feit dat een politieke beoordeling van de resultaten van de heroverweging niet goed mogelijk is zonder tegelijk de budgettaire mogelijkheden in beschouwing te nemen. Een en ander was voor de voormalige Commissie voor de Ontwikkeling van Beleidsanalyse (COBA) aanleiding om na de eerste ronde van de heroverweging te adviseren tot „een koppeling van de cyclus van heroverwegingsonderzoeken aan die van begrotingscyclus”. Op deze wijze kan, aldus de COBA, „een belangrijke bijdrage worden geleverd aan de totstandkoming van een zo rationeel mogelijk afwegingsproces op politiek niveau” 20).

Ook de Studiegroep Begrotingsruimte heeft zich na de tweede ronde van de heroverweging in die richting uitgesproken. Een belangrijke overweging hierbij was dat in de heroverweging ook beleidsvarianten worden ontwikkeld welke kunnen fungeren als „bouwstenen... om te komen tot een betere prioriteitenafweging” 21).

#### *Heroverweging vanuit financieel perspectief*

In de miljoenennota van 1983 wordt, op grond van de adviezen van de voormalige COBA en de Studiegroep Begrotingsruimte, voorgesteld om de „heroverwegingsprocedure (meer) aan te sluiten bij de begrotingscyclus” 22). Het is evenwel de vraag of de politieke beoordeling van de resultaten van de heroverweging kan worden „afgedwongen” door deze te laten aansluiten bij de begrotingscyclus. Het ontbreken van politieke beoordeling van de resultaten van de heroverweging is een politiek probleem dat ook een politieke oplossing vraagt.

Een mogelijke oplossing in dit verband is de verantwoordelijke minister niet — zoals nu — alleen te betrekken bij de selectie van de taken welke voor heroverweging in aanmerking komen. Op deze wijze wordt hij in de gelegenheid gesteld om zich later van de door zijn ambtenaren ontwikkelde beleidsvarianten te distantiëren. Bovendien wordt hem op deze wijze de mogelijkheid geboden om de beleidsvarianten via zijn ambtenaren op zodanige wijze te beïnvloeden, dat hij zich daarvan — b.v. met een beroep op de potentiële effecten van deze beleidsvarianten op de werkgelegenheid — kan distantiëren. Toen de politieke beoordeling van de beleidsvarianten moest plaatsvinden, bleek alles dichtgetimmerd met maatschappelijk onaanvaardbaar en politiek onhaalbaar. Ministers voelden zich niet gebonden aan de oorspronkelijke keuze van beleidsterreinen. De uitvoering van de voorstellen was ook nog niet aan de orde 23). Door de verantwoordelijke minister echter ook bij de analyse en evaluatie van de bestaande taken en de ontwikkeling van de beleidsvarianten te betrekken — b.v. door een aantal beslismomenten in te bouwen — wordt hij, ook materieel, verantwoordelijk voor de aard en politieke haalbaarheid van de ontwikkelde beleidsvarianten.

Door de verantwoordelijke minister ook bij de ontwikkeling van beleidsvarianten te betrekken wordt echter ook de mogelijkheid geopend dat geen uitgavenverlagende beleidsvarianten meer worden ontwikkeld aangezien hij, in zijn — voorondersteld — streven naar „stemmenmaximalisatie” 24) meer gericht zal zijn op uitgavenverhogende dan uitgavenverlagende beleidsvarianten. Hetzelfde lijkt te gelden voor zijn ambtenaren, die in hun streven naar aanzien, macht e.d. gericht zouden zijn op „budgetmaximalisatie” 25).

Desalniettemin is het, in een dergelijke situatie mogelijk om uitgavenverlagende beleidsvarianten te ontwikkelen. Wanneer wij de uitgavenverlagende beleidsvarianten beschouwen als een „collectief goed” van de werkgroep dan kan, volgens Olson, worden gesteld dat deze zullen worden ontwikkeld, indien „each of its members or at least some of them has an incentive to see that the collective good is provided, even if he has to bear the full burden of providing it himself... These... incentives can be either negative or positive, in that they can coerce by punishing those who fail to bear an allocated share of the costs of the group action, or they can be positive inducements offered to those who act in the group interest” 26).

Een voorbeeld van een positieve prikkel is het bestemmen van een bepaald percentage van de verlaging van uitgaven voor de in-

16) Het geldt hier de onderwerpen financiële verhouding rijk — lagere overheden, duur van de opleiding en scholing, ontwikkelings samenwerking, verzorgingsstructuur onderwijs en materieel- en aanschaffingsbeleid defensie. Ook het onderwerp privatisering zou als zodanig kunnen worden aangemerkt.

17) *Miljoenennota 1983*, blz. 142.

18) *Miljoenennota 1983*, blz. 73, alsmede P. B. Boersma, De miljoenennota 1983: papier is geduldig, *ESB*, 6 oktober 1982, blz. 1078.

19) L. J. C. M. le Blanc, De patiënt heeft nu echt zeer hoge koorts, interview met J. Toirkens en T. van Zweeden, *NRC Handelsblad*, 21 september 1982.

20) Interimadvies van de Commissie voor de ontwikkeling van Beleidsanalyse inzake de opzet van de heroverweging van overheidsuitgaven na 1 juni 1981, *Heroverwegingen*, 16 625, nr. 2-3, blz. 252.

21) Interimrapport van de Studiegroep Begrotingsruimte, Beheersbaarheid van de collectieve uitgaven, *Miljoenennota 1983*, blz. 155.

22) *Miljoenennota 1983*, blz. 56.

23) Regeringscommissaris Reorganisatie Rijksdienst, *Jaarbericht 1983*, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, blz. 20.

24) Op dit beeld is een nuancering aangebracht door Van den Doel, die van mening is dat het streven naar „stemmenmaximalisatie” in ons land grotendeels via de realisering van maatschappelijk gewenste situatie verloopt; J. van den Doel, *Democratie en welvaartstheorie*, Samsom, Alphen aan den Rijn, 1975, blz. 104.

25) Zie onder meer: Van den Doel, op. cit., blz. 125; A. P. J. Planken, De onvolkomen theorie van de collectieve besluitvorming, in: D. J. Wolfson (red.), *Naar een beheersbare collectieve sector*, Kluwer, Deventer, 1981, blz. 59 en L. Koopmans, Th. A. J. Meys en C. J. Oort, *Beheersing van de overheidsuitgaven*, Telderstichting, 's-Gravenhage, 1981, blz. 19 en 20.

26) M. Olson, *The logic of collective action, public goods and the theory of groups*, Harvard University Press, Cambridge (Mass.), 1965, blz. 50 en 51. Het overzicht van de theorie op het gebied van incentives wordt gegeven in: W. Verzuu, *Motivatie en incentives*, TH Eindhoven, 1979.

tensivering, c.q. initiëring van andere overheidstaken 27). Het is evenwel de vraag of een dergelijke mogelijkheid wel een voldoende prikkel vormt om aan de ontwikkeling van uitgavenverlagende beleidsvarianten mee te werken, omdat dat per saldo toch een verlaging van de uitgaven betekent. In plaats daarvan zou kunnen worden overwogen om de ontwikkeling van beleidsvarianten niet a priori te beperken tot uitgavenverlagende beleidsvarianten. De uitbreiding van de ontwikkeling van beleidsvarianten tot uitgavenverhogende varianten leidt weliswaar weer tot een zekere verhoging van de uitgaven, maar dat behoeft geen bezwaar te betekenen wanneer daar een zodanige verlaging van de uitgaven voor andere taken tegenover staat dat er *per saldo* van een verlaging van de uitgaven sprake is. Een zekere verhoging van de uitgaven kan bovendien noodzakelijk zijn om een fundamentele verlaging van de uitgaven te realiseren. Een marginale verlaging van de uitgaven voor *alle* taken vormt daarbij een stok achter de deur en kan als zodanig worden gezien als een *negatieve* prikkel om ook aan de ontwikkeling van uitgavenverlagende beleidsvarianten mee te werken.

De heroverweging zou zich verder niet moeten beperken tot de ontwikkeling van — uitgavenverlagende of uitgavenverhogende — beleidsvarianten. Door de beperking tot de ontwikkeling van varianten voor de bestaande taken wordt slechts het *voorzieningsniveau* van de bestaande taken en niet het *aantal* bestaande taken verminderd, een *uitzondering* daargelaten 28). Taken waarvan de achterliggende doelstelling inmiddels is achterhaald, blijven op deze wijze als „bloempjes van Catharina” 29) op de begroting van de overheid parasiteren. Het verwijderen van deze „bloempjes van Catharina” vereist dat ook de achterliggende doelstelling aan een heroverweging dient te worden onderworpen. Een heroverweging van de achterliggende doelstelling is evenwel geen waarde vrije aangelegenheid en om die reden aan de politiek voorbehouden 30). Een en ander betekent *niet* dat de heroverweging zich maar zou moeten beperken tot de ontwikkeling van beleidsvarianten, maar is een reden te meer om de verantwoordelijke minister(s) bij de heroverweging te betrekken.

#### *Heroverweging vanuit maatschappelijk perspectief*

De uitbreiding van de heroverweging tot de ontwikkeling van uitgavenverhogende beleidsvarianten enerzijds en tot de achterliggende doelstelling anderzijds impliceert in feite dat het maatschappelijk probleem tot uitgangspunt van de heroverweging dient te worden gekozen. Het maatschappelijk probleem dient eerst te worden heroverwogen. Niet ieder maatschappelijk probleem behoeft immers te leiden tot „een (permanente) taak voor de overheid, laat staan voor de centrale overheid...” 31). Het maatschappelijk probleem dient niet alleen als zodanig door de overheid te worden *herkend*, maar tevens te worden *erkend* in die zin dat zij meent een zekere verantwoordelijkheid voor de oplossing van dat probleem te hebben. Het maatschappelijke probleem wordt daarmee tot beleidsprobleem, dat richtinggevend is voor de ontwikkeling van beleidsvarianten. Deze beleidsvarianten kunnen in principe zowel uitgavenverhogend als uitgavenverlagend zijn ten opzichte van de uitgaven voor de bestaande taken. Een verlaging van de uitgaven voor de bestaande taken is dan ook veeleer uitvloeisel van dat uitgangspunt voor de ontwikkeling van beleidsvarianten 32). Door de ontwikkeling van beleidsvarianten a priori te beperken tot uitgavenverlagende beleidsvarianten lijkt de heroverweging van overheidstaken dan ook op een verkeerd uitgangspunt te zijn gebaseerd.

Een verlaging van de uitgaven voor de bestaande taken kan wel worden beschouwd als een randvoorwaarde voor de heroverweging. Door deze randvoorwaarde echter reeds bij de ontwikkeling van beleidsvarianten aan te leggen wordt deze a priori beperkt tot uitgavenverlagende beleidsvarianten, welke niet over voldoende variëteit behoeven te beschikken om adequaat op de maatschappelijke ontwikkelingen in te spelen. Om adequaat op de maatschappelijke ontwikkeling te kunnen inspelen kan niet één, algemeen geldende procedure worden gevolgd. De procedure zal steeds moeten worden toegesneden op het betreffende maatschappelijke probleem, hetgeen onder meer impliceert dat de procedure ook niet aan één bepaalde termijn kan worden gebonden.

De termijn dient van maatschappelijk probleem tot maat-

schappelijk probleem te kunnen worden gevarieerd en derhalve niet enkel, zoals wel wordt bepleit 33), te worden verlengd. Om te voorkomen dat de verlenging van de termijn zodanig is dat „uitstel tot afstel” leidt, zou de procedure wel aan een bepaalde limiet dienen te worden gebonden, met de dreiging van een procedurele vermindering van de uitgaven voor de betreffende overheidstaak als stok achter de deur.

De met deze stok achter de deur ontwikkelde beleidsvarianten zullen weliswaar niet meer, zoals nu, tegelijk worden ingebracht in de voorbereiding van de begroting, maar hierdoor wordt tevens voorkomen dat zij inzet van vergelijking worden 34). De beleidsvarianten zullen bovendien over het algemeen directer kunnen worden geïmplementeerd, omdat zij door de ruimere termijn beter kunnen worden uitgewerkt en door de betrokkenheid van de verantwoordelijke minister zullen kunnen rekenen op voldoende politieke steun.

Politieke steun behoeft evenwel nog niet te betekenen dat de betreffende beleidsvariant ook daadwerkelijk zal worden geïmplementeerd. Een beslissing tot implementatie van één van de beleidsvarianten betekent alleen dat deze beleidsvariant deel van de begroting van het betreffende departement voor het komende jaar zal uitmaken en daarmee het karakter van een *beleidsvoornemen* krijgt 35). In hoeverre dit beleidsvoornemen ook zal worden gerealiseerd is niet alleen afhankelijk van de ambtenaren van het betreffende departement, maar ook van de ambtenaren van de lagere overheden en de vertegenwoordigers van de maatschappelijke groeperingen welke door de betreffende overheidstaak worden geraakt. Het is niet waarschijnlijk dat deze hun medewerking aan de implementatie van een beleidsvariant zullen verlenen, gezien het effect van beleidsvarianten op de werkgelegenheid.

Aan dit aspect van de heroverweging en de mogelijke consequenties daarvan voor de implementatie van die beleidsvarianten is tot op heden echter nauwelijks aandacht besteed, ondanks een uitspraak van de voorzitter van de Ambtelijke Commissie voor de Heroverweging dat daaraan meer aandacht zou moeten worden besteed 36).

#### **Implementatie van de heroverweging**

De heroverweging van overheidstaken zou niet alleen de ontwikkeling van beleidsvarianten dienen te omvatten, maar ook van een strategie om deze te implementeren. In dat verband kunnen, als dus Berman, ruwweg twee strategieën worden onder-

27) In dit verband wordt wel gesproken van „tit for tat”, Th. A. J. Meys, Besluitvorming bij de overheid, in: M. van Overveen en P. J. Tack, *Beslissen in het ongewisse*, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1981, blz. 45 en J. Kooiman en F. K. M. van Nispen, Heroverweging en herstructurering van overheidstaken in: *De collectieve sector in de crisis*, Kluwer, Deventer, binnenkort te verschijnen.

28) In een aantal gevallen is een 100% beleidsvariant ontwikkeld. In dit verband kan onder meer de heroverweging van het bijzonder regionaal welzijnsbeleid worden genoemd.

29) P. B. Boorsma, *De bloempjes van Catharina, herwaarderen is meer dan snoeien*, interview van M. P. van der Hoek, *Elseviers Weekblad*, 4 juli 1981.

30) Overigens is ook het ontwikkelen van beleidsvarianten geen waarde vrije bezigheid, hetgeen eveneens pleit voor het betrekken van de verantwoordelijke minister(s) bij de heroverweging.

31) Regeringscommissaris Reorganisatie Rijksdienst, op. cit., blz. 15.

32) Vergelijk Mol, die stelt dat een verlaging van het financieringstekort geen doel op zich zelf kan zijn. Door de verlaging van het financieringstekort tot doel te verheffen, komt het op een lijn te staan met doelen als de vermindering van de werkloosheid, beheersing van het prijspeil e.d. Het verlagen van het financieringstekort wordt daarmee object en resultante van afweging terwijl het anderzijds het kader vormt voor die afweging, N. P. Mol, Normering van overheidsuitgaven: het ontbrekend afwegingskader *Bestuurswetenschappen*, 1982, nr. 1, blz. 18.

33) N. C. M. van Niekerk, *Heroverwegingsoperatie 1981 en het ambacht van ombuigen, Openbare uitgaven*, oktober 1981.

34) Vergelijk Koopmans c.s. die stellen dat de ministers scherp op elkaar letten in die zin dat zij niet meer dan „hun evenredig aandeel” leveren in de vermindering van de uitgaven van de overheid, Koopman c.s., op. cit., blz. 18.

35) Het reserveren van een bedrag op de begroting is *formeel* slechts een machtiging tot het doen van uitgaven voor een bepaalde taak, maar blijkt *materieel* veelal een beslissing tot het verrichten van die taken te zijn.

36) L. J. C. M. le Blanc, Heroverweging: Jekyll of Hyde? *Beleidsanalyse*, 1982, nr. 1, blz. 15.

4 scheiden. De eerste strategie, welke kan worden aangeduid als de „programmed implementation strategy“, gaat uit van de gedachte dat „implementation problems can be made tolerable, if not eliminated, by careful and explicit preprogramming of implementation“ 37). Een voorbeeld van deze strategie kan worden gevonden in de uitspraak van Behn dat „... some form of severance payment may mitigate the consequences of termination for some of the beneficiaries“ al erkent hij dat „complete appeasement will not be possible“ 38). Een en ander vooronderstelt echter dat alle mogelijke problemen die zich tijdens de implementatie kunnen voordoen, kunnen worden voorzien en opgelost voordat de feitelijke implementatie aanvangt. Deze vooronderstelling lijkt, gezien het feit dat de implementatie beoogt een verandering in sociale systemen aan te brengen, op haar zachtst weinig realistisch.

Het irrealistisch karakter van deze vooronderstelling zou aanleiding kunnen zijn om een verfijning op deze strategie aan te brengen in die zin dat wordt geprobeerd om de problemen die zich tijdens de implementatie voordoen, niet *vóór* de implementatie, maar *tijdens* de implementatie op te lossen.

Voor het oplossen van de problemen tijdens de implementatie zou, aldus Bardach, een speciale ambtenaar of politicus, die zijn macht ontleent aan „an authorisative policy mandate“ 39), moeten worden aangewezen. In dit verband dringt zich de vergelijking op met de Regeringscommissaris voor de Reorganisatie van de Rijksdienst, die tot taak heeft de implementatie van de resultaten van de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst te begeleiden. Deze taak is niet geheel onomstreden, hetgeen ook voor de taak van de Directeur-Generaal van de Rijksbegroting ten aanzien van de implementatie van de resultaten van de heroverweging lijkt te gelden 40). Het is dan ook de vraag of de macht die kan worden ontleend aan „an authorisative policy mandate“ niet een te smalle basis vormt voor de implementatie van de resultaten van de heroverweging.

Om die reden zou moeten worden overwogen deze basis uit te breiden en de implementatie van de resultaten van de heroverweging te koppelen aan de implementatie van de resultaten van de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst 41), hoewel dit ongetwijfeld als een bondgenootschap tussen het Ministerie van Binnenlandse Zaken en het Ministerie van Financiën zal worden opgevat 42). Een dergelijk bondgenootschap is voor de andere ministeries waarschijnlijk bedreigender dan de heroverweging (en de reorganisatie van de rijksdienst) alleen, maar zou wel eens noodzakelijk kunnen zijn voor de implementatie van de resultaten daarvan 43).

De tweede strategie „allows policy to be modified, specified and revised — in a word, adapted — according to the unfolding interaction of the policy with its institutional setting“ 44). Deze strategie, welke de „adaptive implementation strategy“ wordt genoemd, lijkt echter niet in de cultuur van het Ministerie van Financiën te passen 45).

Door Simonis is er dan ook terecht op gewezen dat er niet zozeer sprake is van twee alternatief toe te passen implementatiestrategieën, als wel van twee geheel verschillende oriëntaties op de implementatie. In de eerste oriëntatie staat de realisering van de doelstelling centraal en worden problemen tijdens de implementatie gezien als een factor die de realisering van die doelstelling belemmeren, terwijl in de tweede oriëntatie wordt uitgegaan van de „veranderingen, die zich voordoen in een bepaalde maatschappelijke situatie. Van daaruit wordt de vraag gesteld hoe de veranderingen te relateren zijn aan de activiteiten van de diverse factoren“ 46). Deze oriëntatie lijkt meer bij een heroverweging vanuit maatschappelijk perspectief aan te sluiten dan de eerste oriëntatie, maar ook — als gezegd — minder in de cultuur van het Ministerie van Financiën te passen.

Ten slotte kan worden opgemerkt dat de heroverweging streeft naar een vermindering van de uitgaven voor de bestaande taken op *middellange* termijn, terwijl bij de voorbereiding van de begroting een vermindering van de uitgaven voor de bestaande taken op *korte* termijn, i.c. het daaropvolgend jaar, wordt beoogd. Door de heroverweging te koppelen aan de voorbereiding van de begroting wordt met andere woorden een verwachting gewekt die de heroverweging niet kan waarmaken 47). Voorts is het niet denkbeeldig dat „te hooi en te gras“ van de resultaten van de heroverweging gebruik zal worden gemaakt. De tijd om de bestaande taken tegen elkaar en tegen nieuwe taken af te wegen, zal

over het algemeen tijdens de voorbereiding van de begroting ontbreken. De resultaten van de heroverweging worden dan gebruikt om een gat in de begroting te dichten in plaats van bij te dragen aan een betere prioriteitenstelling en beantwoordt daarmee niet aan haar doel.

### Slotbeschouwing

De huidige heroverweging beoogt een vermindering van de uitgaven voor de bestaande taken tot stand te brengen ten opzichte van de meerjarenraming voor 1985, respectievelijk 1986. Een en ander impliceert dat er geenszins sprake behoeft te zijn van een vermindering van de overheidsuitgaven van dit moment 48). Zelfs indien de z.g. „kreunvariant“ — d.w.z. een vermindering van de uitgaven voor de betreffende taak met 20% ten opzichte van de meerjarenraming — wordt toegepast, kan er in principe nog sprake zijn van een verhoging respectievelijk verlaging van een vermindering van overheidsuitgaven. Als zodanig is er dan ook veeleer sprake van „snoeien“ dan van „rooien“ 49) of van „schaven“ in plaats van „kappen van dor hout“ 50). Het „kappen van dor hout“ d.w.z. het beëindigen van taken waarvan de doelstelling is achterhaald, is echter een eerste vereiste voor een fundamentele vermindering van de uitgaven van de bestaande taken.

Het beëindigen van taken blijkt echter over het algemeen stuk te lopen op een „countervailing power“ in de samenleving en/of in het bestuursapparaat zelf 51). Voorts behoeft het beëindigen van taken — mede daardoor — niet altijd tot een vermindering van de uitgaven voor de bestaande taken van dit moment te leiden: „... severance payments and costs of initiating a replacement policy (and, for a period of time, a redundant policy) may make termination a poor tactic for achieving short-term economics. Termination may require a temporary rise in cost to gain long-term saving“ 52). Een en ander lijkt ook voor een gedeeltelijke beëindiging, d.w.z. verlaging van het voorzieningsniveau van de bestaande taken te gelden.

Op korte termijn mogen dus geen resultaten van (de implementatie van) de heroverweging worden verwacht. Het opnemen van een groot aantal resultaten van de heroverweging in het regeerakkoord van het kabinet-Lubbers schept derhalve een onjuist verwachtingspatroon.

F. K. M. van Nispen

37) P. Berman, Thinking about programmed and adaptive implementation: matching strategies to situations, in: H. M. Ingram en D. E. Mann, *Why policies succeed or fail*, Sage, Beverly Hills, 1980, blz. 205.

38) R. D. Behn, How to terminate a public policy: a dozen hints for the would be terminator, *Policy Analysis*, 1978, blz. 407.

39) E. Bardach, On designing implementable programs, in: G. Majone en E. S. Quade, *Pitfalls of analysis*, Wiley, Chichester, 1980, blz. 151 e.v.

40) De implementatie van de resultaten van de heroverweging is immers formeel niet de taak van de Directeur-Generaal van de Rijksbegroting.

41) Kooiman en Van Nispen, op. cit.

42) W. Lemstra, Vonhoff wordt in de ambtenarij vermoord, *Binnenlands Bestuur*, 16 april 1982, blz. 10.

43) Een en ander lijkt ook voor de reorganisatie van de rijksdienst te gelden.

44) Berman, op. cit., blz. 210 en 211.

45) De cultuur van het Ministerie van Financiën kan het best worden getypeerd als de „central-rule approach“, welke uitgaat van een mechanische uitvoering van genomen besluiten. Het is in dit licht bezien dan ook niet verwonderlijk dat bezuinigingen veelal niet worden ingevuld, waardoor het gevaar groot is dat zij niet zullen worden gerealiseerd; Boorsma, op. cit., 1980, blz. 8 en op. cit., 1982, blz. 1077.

46) J. B. D. Simonis, De betekenis van implementatie-onderzoek voor de theorievorming en de beleidspraktijk, *Beleid en Maatschappij*, 1982, blz. 313.

47) De Studiegroep Begrotingsruimte heeft mede om die reden voorgesteld om de begroting onderdeel te doen zijn van een „voortrollende meerjarenplanning van ombuigingen“, *Miljoennota 1983*, blz. 150 e.v. Vergelijk tevens het pleidooi van Boorsma voor een tweejaarlijkse begrotingscyclus; Boorsma, op. cit. 1980, blz. 23 e.v.

48) W. Drees, Kanttekeningen bij de reorganisatie van de begrotingsprocedure, *Beleidsanalyse*, 1982, nr. 2, blz. 28.

49) Boorsma, op. cit., 1980.

50) R. J. in 't Veld, Spanningen door vergroeiing: een inleiding, in: *Spanningsvelden rondom de bestuurder*, congrespublicatie van Vereniging voor Bestuurskunde, Samsom, Alphen aan den Rijn, 1981, blz. 16.

51) R. J. in 't Veld, Hedendaags besturen: van goochelen tot hervorming, in: *Van Overveen en Tack*, op. cit., blz. 34-35.

52) Behn, op. cit., blz. 407.