



De politiek van het heroverwegen

DRS. N. C. M. VAN NIEKERK

Inleiding

Wie het beheersen en het beheersbaar maken van de groei van de publieke uitgaven nog niet naar het rijk der illusies heeft verwezen, die kan moed putten uit de voornemens die het nieuw aangetreden kabinet heeft verwoord in zijn regeringsverklaring. „Op korte termijn zal het kabinet voorzieningen treffen die moeten voorkomen dat door een onbeheerste groei van de collectieve sector de nationale economie nog langer in het ongerede raakt. Daarbij kan gebruik worden gemaakt van de aanbevelingen van de Studiegroep Begrotingsruimte. In samenhang daarmee zal de zgn. heroverwegings-procedure worden voortgezet en verbeterd” 1). Het kabinet kondigt dus een prolongatie aan van de heroverwegingen van 1981 en 1982. Nu er met die eerste twee operaties in een vijftigtal ambtelijke rapporten vele bezuinigingsvarianten op tafel zijn gelegd, lijkt een bezinning op de heroverwegingsprocedure geen overbodige luxe. In de ruime berichtgeving over de heroverwegingsronden in 1981 en 1982 is vooral de nadruk gelegd op het *ambtelijke* karakter van de activiteiten. Omdat het succes van een voortzetting van de heroverwegingsprocedure in grote mate afhankelijk is van de sturing die regering en parlement aan deze activiteiten weten te geven, mag een nadere beschouwing van de *politieke* besluitvorming ter zake niet achterwege blijven. De regering zou tot nu toe een grote terughoudendheid aan de dag hebben gelegd, maar over het waarom daarvan bestaat weinig duidelijkheid. Bovendien is minder bekend welke rol het parlement in de recente heroverwegingsronden heeft gespeeld.

In dit artikel volgt allereerst een schets van de betrokkenheid van de regering en het parlement in de heroverwegingsactiviteiten. Die betrokkenheid — zo zal blijken — kan het beste worden gekarakteriseerd met het woord ambivalent. Met deze constatering kan uiteraard niet worden volstaan. De vraag rijst namelijk onmiddellijk welke factoren van invloed zijn op de politieke besluitvorming inzake heroverwegingen. Biedt de bestuurskundige en openbare-financiënliteratuur — zo zullen wij ons vervolgens afvragen — aanknopingspunten voor een meer systematische verhandeling over het „heroverwegingsgedrag” van parlement en kabinet? Elke ver-

groting van het inzicht op dit punt stelt ons immers beter in staat om de op stapel staande (wijzigingen in de) heroverwegings-procedure te beoordelen. De door de Studiegroep Begrotingsruimte aanbevolen afstemming van de heroverwegingsprocedure op het begrotingsproces verdient vanuit het gezichtspunt van de politieke besluitvorming onze bijzondere aandacht.

Nieuwjaarstoespraak

Op 5 januari 1982 hield de voorzitter van de Tweede Kamer een belangwekkende nieuwjaarstoespraak voor de pers. Hij sprak toen de verwachting uit dat de regering in 1982 een aantal voorstellen zou doen die zouden zijn gebaseerd op de ambtelijke heroverwegingsstudies. De Kamer-voorzitter wees er op dat de Tweede Kamer zelf initiatieven zou kunnen nemen en maakte gewag van het feit dat het presidium van de Tweede Kamer had besloten de Vaste Commissie voor de Rijksuitgaven daarbij een belangrijke plaats toe te kennen. De uitspraken van de Kamervoorzitter stonden uiteraard niet op zich zelf. Zij vormden min of meer een reactie op de ideeën die de Vaste Commissie voor de Rijksuitgaven kort daarvoor had neergelegd in een verslag van haar werkzaamheden in de periode januari 1978 tot mei 1981. In dat verslag constateerde de commissie een toenemende belangstelling voor haar werk en stelde dat „het voor de hand ligt dat dit samenhangt met de toenemende aandacht in publikaties voor vraagstukken ter zake van controle op en beheersing van collectieve uitgaven” 2). De Commissie deed in haar verslag een aantal aanbevelingen voor versterking van haar positie en haar functioneren en zag als een van de middelen daartoe het (doen) verrichten van onderzoek. Zij stelde daarom onder meer voor met de regering tot de afspraak te komen periodiek overleg te plegen over door de regering te verrichten of uit te besteden doelmatigheidsonderzoek en daarbij in acht te nemen prioriteiten. „Daartoe rekent zij ook het overleg over de opzet van een mogelijk voortgezette heroverwegings-procedure en de beleidsterreinen die in dat kader worden gezien” 3).

De commissie voegde daar overigens onmiddellijk aan toe dat met deze aanbeveling niet kan worden volstaan. „Het maakt

de Commissie ten aanzien van de zelf te ondernemen activiteiten toch in laatste instantie afhankelijk van het regeringsbeleid ter zake, terwijl de commissie juist dat beleid moet beoordelen” 4). Op deze dualiteit in de verhouding tussen parlement en regering komen we straks nog wat uitvoeriger terug.

Met het zetje in de rug van de Kamer-voorzitter begaf de Tweede Kamer, i.c. de Vaste Commissie voor de Rijksuitgaven, zich, zoals de huidige voorzitter van de Vaste Commissie het uitdrukt, op het „heroverwegingspad.” In juni 1982 gaf de laatste een schets van de activiteiten die de Tweede Kamer heeft ondernomen 5). De ontmoete voetangels en klemmen bleken talrijk. De verschillende commissies in de Tweede Kamer die over de heroverwegingsrapporten van de regering om advies werden gevraagd, waren pas na interventie van de gehele fracties van CDA, PvdA en D'66, die op dat moment de coalitiepartijen vormden, bereid tot medewerking. De voorzitter van de Vaste Commissie voor de Rijksuitgaven kwam desalniettemin tot de optimistische uitspraak dat „uiterlijk begin juni de adviezen van de verschillende commissies bij de Commissie voor de Rijksuitgaven zullen worden ingezonden” 6). Het viel inderdaad niet tegen. Eind juli 1982 kon de Vaste Commissie voor de Rijksuitgaven verslag doen van haar werkzaamheden aan de voorzitter van de Tweede Kamer 7). Het verslag is vrijwel geheel opgebouwd uit de inbreng van de verschillende Kamercommissies. De Vaste Commissie zelf liet niet na er haar teleurstelling over uit te spreken dat de ambtelijke heroverwegingsrapporten nog niet van een regeringsstandpunt zijn voorzien. Zij vroeg van de regering zo spoedig mogelijk over elk van de heroverwegingsdeelnissen een standpunt in te nemen, alsmede haar oordeel te geven over de concrete voorstellen en over de vragen die de Vaste Commissie in haar verslag heeft gesteld. Ook drong de Vaste Commissie er op aan dat de rapporten uit de tweede heroverwegingsronde (nagenoeg) direct gevolgd zouden worden door regeringsstandpunten.

De regering heeft — zo kan worden geconstateerd — tot nu toe aan geen van de drie verzoeken voldaan. Typend zijn de zinsneden van de minister-president in een brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer die het samenvattend rapport van de tweede heroverwegingsprocedure begeleidt: „Het karakter van de heroverwegingsprocedure houdt in dat aan de ambtelijke rapporten geen politieke stellingname

1) Regeringsverklaring, *Nederlandsche Staatscourant*, 22 november 1982, blz. 2.

2) Tweede Kamer, zitting 1981, 17 055, nr. 1, 10 september 1981, blz. 1.

3) Idem, blz. 7.

4) Idem, blz. 7.

5) M. B. Engwirda, De Tweede Kamer begeeft zich op het heroverwegingspad, *Openbare Uitgaven*, juni 1982.

6) Idem, blz. 125.

7) Tweede Kamer, zitting 1981-1982, 16 625, nr. 39 (Heroverweging collectieve uitgaven).

ten grondslag ligt". En: „Gelet op het moment van publicatie van de rapporten uit deze ronde zal dit kabinet (het kabinet-Van Agt III dus, v. N.) hierover geen politiek oordeel meer vellen" 8).

Het achterwege blijven van een stellingname over de rapporten houdt overigens niet in dat de resultaten van de activiteiten niet zouden worden gebruikt. De toenmalige minister-president kondigde onomwonden aan dat in de *Miljoenennota 1983* een overzicht zal worden opgenomen van de beleidsaanpassingen die hun oorsprong vinden in de heroverwegingsrapporten. En wie de *Miljoenennota 1983* er op naslaat vindt inderdaad een summier Bijlage waarin de doorwerking van hoofdzakelijk de eerste heroverwegingsronde in de begroting van 1982 en 1983 is aangegeven. Voor ruim f. 3 mrd. is er op deze wijze in de begroting voor 1983 „omgebogen".

Trachten we de rol van het kabinet en het parlement in de heroverwegingsprocedure samen te vatten, dan kan het volgende worden geconstateerd. De regering beslist *wel* over het laten uitvoeren van de heroverwegingsronden 1981 en 1982, maakt *wel* een definitieve keuze van de onderwerpen die voor onderzoek in aanmerking komen, gebruikt *wel* de resultaten van de door de ambtenaren aangedragen bezuinigingsvarianten, maar onthoudt zich daartegen geheel van een inhoudelijk oordeel over de heroverwegingsrapporten. Het parlement reageert voórsnog verdeeld. De Vaste Commissie voor de Rijksuitgaven onderneemt pogingen om wat meer greep te krijgen op het doelmatigheidsonderzoek van de regering, maar het parlement als geheel is terughoudend. Het parlement lijkt vooral op zoek te zijn naar enig houvast bij het met elkaar verenigen van een invulling van de dualiteitsgedachte enerzijds en het interpreteren van de coalitiebinding met het kabinet anderzijds.

Heroverwegingsgedrag politieke actoren

De voorafgaande beschrijving van de rol van politieke organen in het heroverwegingsproces roept de vraag op of achter de geconstateerde ambivalente houding van parlement en kabinet wellicht factoren schuil gaan die een meer algemeen karakter hebben. Is — met andere woorden — het heroverwegingsgedrag van het parlement en kabinet enigszins verklaarbaar? Zonder de pretentie te hebben ook maar in de buurt te komen van een „theorie van het heroverwegingsgedrag" kan toch in elk geval een drietal elementen worden genoemd die van invloed zijn op de houding van de politieke organen in de heroverwegingsprocedure. Die onderling sterk met elkaar samenhangende elementen zijn:

- de interpretatie die regering en parlement geven aan het begrip heroverwegen;
- de staatsrechtelijke verhouding tussen parlement en regering, in het bijzonder de invulling die het parlement geeft aan het budgetrecht;
- de kenmerken van het budgettair gedrag van regering en parlement.

Dubbelzinnig

Heroverwegen — zo schreef Pen onlangs — is een zeer complex begrip. Enerzijds is het „de overtreffende trap van overwegen: in rust en wijsheid afwegen van kosten en baten, ongehaast en alles goed overziende. Als we alles goed hebben afgewogen doen we het nog eens een keertje over." Anderzijds — vervolgt Pen — is het „een enorme massieve operatie („heroverwegingsoperatie") waarbij overwerkte ambtenaren, onder hoge tijdsdruk en los van de politieke werkelijkheid, snijden en hakken in de begroting" 9). Heroverwegen — zo blijkt overduidelijk uit dit citaat — is niet alleen een complex, maar vooral ook een dubbelzinnig begrip. Het duidt van oorsprong op wat beleidsanalyse of doelmatigheidsonderzoek wordt genoemd. Een rationele benadering van overheidsactiviteiten en publieke uitgaven ligt daaraan ten grondslag. Voor- en nadelen van alternatieve overheidsprogramma's worden op een rijtje gezet en een beoordeling vindt plaats op grond van politiek zo veel mogelijk geobjectiveerde — of zo men wil — geneutraliseerde criteria.

De heroverwegingsronden hebben echter van aanvang af in het teken van bezuinigen gestaan. Achtereenvolgende kabinetten die zich op de heroverwegingen hebben verlaten, hebben allerminst geprobeerd het bezuinigingskarakter van de heroverwegingen te verdonkeremanen. Zo schrijft minister-president Lubbers zonder enige omhaal in de regeringsverklaring dat de heroverwegingen kunnen dienen om het financieringstekort terug te dringen. „Teneinde deze tekortvermindering te bereiken moet op een aantal fronten tegelijk worden gewerkt. De zgn. heroverwegingsrapporten geven tal van mogelijkheden aan hoe het goedkoper kan" 10).

Het ligt voor de hand te veronderstellen dat de houding van ministers en van parlementsleden verschilt ten opzichte van beleidsanalyse enerzijds en bezuinigen anderzijds. Niet dat van politieke zijde de animo voor beleidsanalyse in het verleden zo groot is geweest, maar de dreiging die van bezuinigen uitgaat is in elk geval toch vele malen groter. Komen beleidsanalyses veelal op vrijwillige basis tot stand en kunnen ministers zelfs gebaat zijn bij een coöperatieve houding ten opzichte van doelmatigheidsonderzoek, bezuinigingen zijn voor vakministers slechts acceptabel op basis van harde, bindende afspraken waarbij geen van die vakministers de gelegenheid krijgt zich aan die afspraken te onttrekken.

Was het voor ministers in het algemeen vrij snel duidelijk dat het doel van de heroverwegingen het vinden van bezuinigingen was, voor parlementsleden lagen de zaken — vooral wat betreft de eerste heroverwegingsronde — wat minder eenvoudig. Gevoed door een langzaam doorbrekend besef van de noodzaak de controlerende functie van het parlement serieus te nemen 11) en in het verlengde daarvan een ontluikende behoefte aan de bevordering van doelmatigheidsonderzoek 12), heeft vooral de Vaste Commissie voor de Rijksuitgaven in de Tweede Kamer pogingen ge-

daan de regering tot het voeren van beleidsinhoudelijke discussies uit te lokken.

Samengevat kan worden gesteld dat het kabinet zich de dubbelzinnigheid van het begrip heroverwegen snel heeft eigen gemaakt. Op de wijze waarop het parlement tracht inhoud te geven aan zijn controlerende functie heeft de multi-interpreteerbaarheid van het begrip heroverwegen klaarblijkelijk een vertroebelende uitwerking gehad.

Dualiteit

De rol van de regering en die van het parlement in de heroverwegingsprocedure kunnen niet los worden gezien van de formele en materiële staatsrechtelijke verhoudingen ter zake. De verhouding tussen regering en parlement wordt van oudsher gekenmerkt door een zekere dualiteit. Formeel reikt de macht van het parlement zeer ver als uitvloeisel van het zogenaamde budgetrecht. Materieel wordt „het verband van elkander wederkerig beperkende organen, aangelegd om met vrijheid samen te werken" 13) mede bepaald door de mate waarin een kabinet binding heeft met of steunt op het parlement. Doorgaans is de kabinetsloyaliteit van parlementsleden die tot de coalitiepartijen behoren groter dan hun intercollegiale loyaliteit die haar grondslag vindt in de controlerende functie van het parlement. De parlementaire geschiedenis van Nederland leert dat de aandacht van de volksvertegenwoordiging voor de controlerende functie nogal wisselt. Een al te sterke nadruk op de controlerende functie kan een vertrouwensklief tussen regering en parlement veroorzaken die — paradoxaal genoeg — juist de macht van de regering kan doen toenemen.

Hoe kan de rol van het parlement in de heroverwegingsprocedure nu worden gekenschetst tegen de achtergrond van de zojuist aangeduide staatsrechtelijke verhouding, waarin het zoeken naar een zekere dualiteit in de verhouding tussen regering en parlement en de coalitieloyaliteit de hoofdkenmerken vormen? Het parlement lijkt door de heroverwegingen enigszins in verlegenheid gebracht. Aan de ene kant voelt het parlement zich geroepen zijn controlerende functie serieus te nemen en heeft het dus behoefte aan fundamentele discussies over beleidsprogramma's. Aan de andere kant wordt het parlement door het meedenken over heroverwegingsvoor-

8) Tweede Kamer, zitting 1981-1982, 16 625, nr. 56, blz. 1.

9) J. Pen, De taal der krapte, *Openbare Uitgaven*, december 1982, blz. 301-305.

10) Regeringsverklaring, *Nederlandse Staatscourant*, 22 november 1982, blz. 2.

11) Anne Vondeling, *Tweede Kamer: lam of leeuw*, Leeuwarden, 1976, i.h.b. blz. 117 e.v.

12) Zie het verslag van de Vaste Commissie voor de Rijksuitgaven, Tweede Kamer, zitting 1981, 17 055, nr. 1.

13) J. R. Thorbecke in zijn „Narede" in *Parlementaire redevoeringen VI*, 1870, blz. XV, aangehaald door C. W. van der Pot/A. M. Donner, *Handboek van het Nederlandse Staatsrecht*, tiende druk, Zwolle 1977, blz. 321.

stellen deelachtig aan een politiek van het kabinet, waarbij onder de vlag van beleidsanalyse een bezuinigingstaakstelling wordt ingevuld.

De binding met het kabinet blijkt bij de meeste grote partijen de doorslag te geven. De VVD — als oppositiepartij — onthoudt zich geheel van een becomingtariëring van de aan het parlement voorgelegde heroverwegingsrapporten. Deze partij gooit het over de boeg van een formeel argument. De VVD wenst zich van uitspraken over de inhoud van de heroverwegingen te onthouden zolang de regering hier nog geen oordeel over heeft uitgesproken. Een soortgelijk standpunt neemt de PvdA in, maar niet dan na eerst geconstateerd te hebben dat de regering haar toezegging, gedaan tijdens een mondeling overleg van de Vaste Commissie voor de Rijksuitgaven met de minister van Financiën, dat zij in mei een standpunt over de heroverwegingsnota's aan de Kamer bekend zou maken, niet is nagekomen. Hoe gevoelig de PvdA blijkt te zijn voor de coalitieverhouding leert het feit dat deze partij tot dit standpunt is gekomen nadat de breuk in het kabinet-Van Agt II definitief is. Daarvóór, als coalitiepartner dus, heeft de PvdA zich juist een voorstander getoond van een overleg over de door de regering aan het parlement aangeboden ambtelijke heroverwegingsrapporten. Het CDA heeft in de heroverwegingsoperatie een mogelijkheid gezien om de Kamer de gelegenheid te geven „tot een zelfstandig oordeel te komen, binnen de grenzen van een te handhaven dualisme, over de zin van bepaalde collectieve uitgaven” 14). D'66 — ten slotte — heeft zich na de breuk van het kabinet-Van Agt II niet van de heroverwegingsprocedure afgewend. Deze partij blijkt zich meer te laten leiden door het zoeken naar een zelfstandige rol van de Tweede Kamer dan door de coalitieverhouding.

Budgettaire gedrag

De kenmerken van het budgettaire gedrag van politieke actoren vormen een derde element dat enig licht kan werpen op de besluitvorming omtrent de heroverwegingen. Nu kan men terecht de vraag stellen of de houding van parlement en kabinet ten aanzien van de heroverwegingen zich wel goed laten karakteriseren door een aanduiding van de kenmerken van het budgettaire gedrag. De heroverwegingsronden in 1981 en 1982 hebben immers — afgezien van een gedeeltelijke verwerking van de resultaten in de begroting — los van het begrotingsproces plaatsgevonden. Toch lijkt een aansluiting bij de theorie van het budgettaire gedrag wel gerechtvaardigd, omdat deze theorie zich eigenlijk uitstrekt tot het gedrag van politieke actoren ten aanzien van de financiële besluitvorming in het algemeen. Dus ook tot bezuinigen, dat — zoals hierboven al is aangegeven — de belangrijkste drijfveer is geworden voor het houden van heroverwegingsronden.

Het budgettaire gedrag van het kabinet — zo stellen drie ex-topambtenaren van het Ministerie van Financiën — wordt gekenmerkt door het streven naar voortzet-

ten van de coalitie. Coalitiegenoten zullen — tenzij de breuk onvermijdelijk is — doorgaans streven naar het minimaliseren van conflicten 15). De beste handelwijze die daar voor afzonderlijke bewindspersonen uit voortvloeit is zich verre te houden van het beleid van collega-bewindspersonen. Het gevolg is dat een minister van Financiën — die een eerste verantwoordelijkheid draagt voor het beheersen van de publieke financiën — alleen komt te staan tegenover de vakministers. Het is duidelijk dat de vakministers er vanuit hun sector gezien een enkel belang bij hebben om aan op vrijwilligheid berustende heroverwegingen (lees bezuinigingen) medewerking te verlenen. Neutrale beleidsanalyse wordt doorgaans al als een bedreiging ervaren, laat staan wanneer het gaat om heroverwegingen waarvan de bezuinigingsdoelstelling openlijk wordt beleden. Werkt geneutraliseerd beleidsonderzoek al conflictbevorderend, het discussiëren in het kabinet over bezuinigingsvarianten is spelen met vuur. De terughoudendheid van de ministers om een regeringsstandpunt over de heroverwegingsrapporten te vormen is daarmee goeddeels verklaard.

**Deze rubriek wordt verzorgd
door het Instituut voor
Onderzoek van Overheidsuitgaven**

Het budgettaire gedrag van het parlement vertoont — aldus Koopmans, Meys en Oort — soortgelijke kenmerken als het budgettaire gedrag van het kabinet. Ook onder parlementariërs is non-interventie doorgaans het leidend beginsel. Door het niet bemoeien met elkaars specialismen — ook binnen één fractie — worden conflicten over prioriteitenstelling geminimaliseerd. Het gevolg is dat de Vaste Kamercommissies een dominerende rol vervullen in de besluitvorming van het parlement. Evenals in het kabinet de minister van Financiën vaak geïsoleerd komt te staan, zo zijn het in het parlement de weinige generalisten die — vooral verenigd in de Vaste Commissie voor de Rijksuitgaven — een zwak front vormen tegen de sectorspecialisten. Is de afkeer van sectorspecialisten van het denken over doelmatigheidsonderzoek al groot, de bereidheid om zich te buigen over bezuinigingsvarianten ontbreekt nagenoeg geheel. Overigens mag de houding van de Tweede Kamer in dit opzicht niet te statisch worden gezien, want de pogingen om de Vaste Commissie voor de Rijksuitgaven grotere bevoegdheden te geven krijgen de laatste tijd iets meer weerklank. De wens om het budgetrecht zo goed mogelijk te benutten en de behoefte om meer inhoud te geven aan de controlerende functie van het parlement lijken — mede onder invloed van ontwikkelingen in andere westerse landen — in betekenis toe te nemen. „If parliaments wish to keep in touch with political and economic reality, then they must recognize the complexity of

the factors which determine decisions about revenue and expenditure, and so accept limitations on their own ability to participate in these decisions or at least to make fundamental changes in their own attitudes and objectives.” 16). Deze verzuiging van Coombes in een terugblik op een internationaal symposium over de rol van Europese parlementen in begrotingsbeslissingen, lijkt ook in Nederland langzaam gehoor te krijgen.

Afstemming op de begrotingscyclus

Alhoewel de resultaten van de heroverwegingsronden in 1981 en 1982 ten dele hun weg hebben gevonden naar de begroting, zijn de heroverwegingsprocedure en het begrotingsproces tot nu toe niet direct aan elkaar gekoppeld geweest. Het afstemmen van de heroverwegingen op de begrotingscyclus is, geredeneerd vanuit de kenmerken van het budgettaire gedrag van politieke actoren, op het eerste gezicht een logisch uitvloeisel van de behoefte aan een besluitvormingskader met een bindend karakter.

Dat de heroverwegingsprocedure min of meer zelfstandig tot ontwikkeling is gekomen, is terug te voeren tot de gedachte die in de jaren zeventig veld had gewonnen, nl. dat de introductie van een tweede (beleidsanalytisch) circuit de bezwaren die aan het eerste (begrotings)circuit kleven zou kunnen compenseren. Het begrotingsproces wordt immers gekenmerkt door fragmentarische en incrementele besluitvorming. Maar duidelijk is dat de op vrijwillige deelname en samenwerkingsgezindheid berustende beleidsanalyse op gespannen voet staat met de steeds manifester wordende bezuinigingsnoodzaak. Bezuinigingen — zo leert ons de theorie van het budgettaire gedrag — komen niet tot stand zonder een dwingend politiek kader. De verdediging van sectorbelangen door bewindsliden en parlementariërs is slechts te doorbreken door het maken van bindende afspraken; afspraken waartoe wel bereidheid bestaat, maar dan alleen in de wetenschap dat geen van de deelnemende actoren zich daaraan kan onttrekken.

Wat ligt er onder deze omstandigheden meer voor de hand dan maar weer terug te vallen op het oude vertrouwde begrotingsproces? Tot die conclusie komt de Stu-

14) *Heroverweging collectieve uitgaven*, verslag van een mondeling overleg met de Vaste Commissie voor de Rijksuitgaven. Tweede Kamer, zitting 1981-1982, 16 625, nr. 38.

15) L. Koopmans, Th. A. J. Meys en C. J. Oort, *Herziening van de besluitvormingsprocedures*, in: *Beheersing van de overheidsuitgaven*, Prof. mr. B. M. Teldersstichting *Geschrift*, nr. 41, hft. 2, blz. 15 e.v. Zie ook L. Koopmans, *Beheersing van de overheidsuitgaven* (oratie), Deventer, 1973.

16) David Coombes, *The role of parliament in budgetary decisions: some general conclusions*, in David Coombes et. al., *The power of the purse. The role of european parliaments in budgetary decisions*, Londen, 1976, blz. 384.

diegroep Begrotingsruimte in haar interim-rapport en het kabinet-Van Agt III onderschrijft die conclusie door te stellen dat een adequate politieke beoordeling van de heroverwegingsresultaten niet goed mogelijk is zonder daarbij de budgettaire problematiek te betrekken. „Voor veel heroverwegingsrapporten geldt immers dat een bewindspersoon slechts in het licht van een ombuigingsnoodzaak of een herallocatie ten behoeve van nieuw beleid uitvoering van een van de varianten zal willen overwegen” 17). Het is daarom ook — zo vervolgt het kabinet-Van Agt III zijn standpunt — dat de aanbeveling van de studiegroep om de heroverwegingsprocedure aan te laten sluiten bij de begrotingscyclus navolging verdient. „Juist bij de besluitvorming over de totale problematiek van de collectieve uitgaven is een politieke afweging van heroverwegingsvarianten onderling en ten opzichte van andere bezuinigingsmogelijkheden bij uitstek mogelijk” 18).

Hoe voor de hand liggend de koppeling van heroverwegingsprocedure en begrotingscyclus vanuit de invalshoek van de politieke besluitvorming ook is, zonder bezwaren is een dergelijke koppeling niet. Het begrotingsproces vertoont kenmerken die haaks staan op de eigenschappen welke aan de heroverwegingsprocedure worden toegekend. De heroverwegingsprocedure beoogt — zo schrijft de Studiegroep Begrotingsruimte — „op fundamentele wijze de diverse beleidsterreinen door te lichten op doelmatigheid, doeltreffendheid, allocatiemechanismen en actualiteitswaarde van de doelstellingen” 19). Een soortgelijk aspiratieniveau vinden we in de „Algemene richtlijnen en taakopdracht werkgroepen” die aan de tweede heroverwegingsoperatie ten grondslag hebben gelegen: „De heroverweging heeft een fundamenteel karakter, waarbij vanuit een op zero-base gelijkende benadering de overheidsbemoediening op een bepaald beleidsterrein, los van historisch gegroeide verhoudingen, afspraken, wetten, regelingen en verwachtingen opnieuw wordt overwogen” 20). Maar hebben beschrijvingen en analyses van het begrotingsproces ons juist niet geleerd dat fundamenteel beleidsonderzoek op gespannen voet staat met het incrementele en fragmentarische karakter van begrotingsbeslissingen? Daarmee wil niet gezegd zijn dat de beleidsanalyse dan maar moet wijken voor het begrotingsproces, maar wel dat het een illusie is te menen dat de eigenschappen van de beleidsanalyse en die van de begrotingsprocedure elkaar op den duur zouden verdragen.

Nu hoeft aan de verbale beleidsanalytische restanten die nog in de heroverwegingsprocedure zijn overgebleven geen al te grote betekenis te worden toegekend. Zij vormen meer een dekmantel voor het uitvoeren van de bezuinigingsoperaties dan dat er een daadwerkelijke methodiek van heroverwegen in schuilt. Belangrijker is dat aan een koppeling van heroverwegingsprocedure en begrotingscyclus het gevaar is verbonden dat de beleidsanalyse onder zware druk komt te staan. Sommigen, bij wie het geloof in de mogelijkheden van een verbetering van de besluitvorming door de

bevordering van rationele technieken heeft plaats gemaakt voor een berustend cynisme, zullen om een terugdringen van de rol van evaluerend onderzoek niet rouwig zijn. Maar degenen die in doelmatigheidsonderzoek een mogelijkheid zien om het vertrouwen in de politieke besluitvorming te doen toenemen en het democratische gehalte ervan te vergroten, zullen met een zekere weemoed aanzien hoe de langzaam opgebouwde beleidsanalytische infrastructuur in Nederland of besmet is geraakt door het bezuinigingsvirus of door de bezuinigingen zelf wordt afgebroken. Voor alle duidelijkheid: bezuinigen moet bij tijd en wijle. Maar door beleidsonderzoekers deelgenoot te maken van bezuinigingsactiviteiten, wordt wel een zeer zware hypotheek gelegd op toekomstig doelmatigheidsonderzoek.

Slot

In het voorafgaande is getracht de heroverwegingen te plaatsen tegen de achtergrond van de politieke besluitvorming. Het is in die politieke besluitvorming zelf dat de voorwaarden zullen moeten worden gecreëerd om het beheersen en vooral het beheersbaar maken van de groei van de publieke uitgaven te realiseren. De tijd is aan-

gebroken om de vele voorstellen die inmiddels zijn gedaan om de politieke besluitvorming te verbeteren zelf tot onderwerp van politieke besluitvorming te maken 21). Daartoe behoort ook het opnieuw creëren van een meer zelfstandige plaats van beleidsonderzoek.

N. C. M. van Niekerk

17) *Miljoenennota 1983*, Tweede Kamer, zitting 1982-1983, 17 600, nr. 1, blz. 56.

18) Idem.

19) Interimrapport van de Studiegroep Begrotingsruimte: beheersbaarheid van de collectieve uitgaven, opgenomen als bijlage 7 in de *Miljoenennota 1983*, blz. 155.

20) Heroverwegingen, Tweede Ronde, *Samenvattend eindrapport*, Rijksbegroting, Tweede Kamer, zitting 1981-1982, 16 625, nr. 56, Bijlage 1, blz. 228.

21) Zie voor concrete suggesties: themanummer Begrotingsprocedure, *Beleidsanalyse*, 1982-2; H. M. van de Kar, Heroverwegen en opnieuw beginnen, *ESB*, 21 oktober 1981; L. Koopmans e.a. (zie noot 15); N. C. M. van Niekerk, Heroverwegingsoperatie 1981 en het ambacht van ombuigen, *Openbare Uitgaven*, 1981, nr. 5; Studiegroep Begrotingsruimte (zie noot 19).