



Heroverwegen en opnieuw beginnen

DRS. H. M. VAN DE KAR*

Inleiding

De heroverwegingsoperatie binnen de rijksbegroting, die in de eerste helft van dit jaar zijn beslag kreeg, heeft een massa materiaal opgeleverd. Met spanning wordt afgewacht wat er van de dikke stapel rapporten zal bekliven in concrete beleidsmaatregelen. De uiteindelijke toets voor het welslagen van de operatie ligt immers bij de politieke vertaling. Intussen dwingt de heroverweging bewondering af als ambtelijk hoogstandje. Bij het Ministerie van Financiën hebben ze trouwens de smaak te pakken gekregen. De heroverweging zal worden voortgezet. De nu afgesloten exercitie was slechts een „eerste ronde”. Het procedurele kader waarbinnen de tweede en volgende rondes in de toekomst plaats kunnen vinden vormt het onderwerp van dit artikel.

Beleidsonderzoek

De eerste ronde is in een ijtempo uitgevoerd. Het doel was eenmalig: op grond van fundamenteel beleidsonderzoek bezuinigingsalternatieven aandragen voor het nieuwe kabinet. De gedachte is dat toekomstige heroverwegingsrondes op een minder incidentele wijze dienstbaar zullen moeten zijn aan de politieke besluitvorming over de rijksbegroting.

Als de heroverweging een permanent karakter moet krijgen dan ligt het voor de hand dat de resultaten van de beleidsonderzoeken op enigerlei wijze worden ingebracht in de budgetcyclus. Dat is het jaarlijks weerkerende proces van voorbereiden, vaststellen, uitvoeren en controleren van de begroting. In een interimadvies over het voortzetten van de heroverweging spreekt de COBA in dit verband van de noodzaak van koppeling aan de normale begrotingsprocedure en — even later — zelfs van het structureel inbouwen van beleidsanalyse in het budgetproces. Juist in een tijd van ingrijpende financieel-economische heroriëntatie zou dit nodig zijn 1). De *Miljoenennota 1982* beklemtoont op haar beurt dat „juist in budgettair zeer moeilijke situaties de behoefte aan een geordend en

vroegtijdig aanvangend proces van begrotingsvoorbereiding groter is dan ooit” 2). Waarna — in wat minder vergaande bewoordingen dan de COBA deed — wordt bepleit dat heroverweging en budgetcyclus op elkaar worden afgestemd 3). Dit roept de vraag op of de jaarlijkse budgetroutine het wel zal verdragen als in de budgetcyclus ruimte moet worden vrijgemaakt voor het verwerken van fundamenteel beleidsonderzoek. Dat wil zeggen, onderzoek naar de efficiëntie en de effectiviteit van overheidsprogramma's en van de wijze waarop deze worden bekostigd.

In de uitgebreide literatuur over begrotingsvernieuwing bij de overheid kan men nogal wat scepsis aantreffen over de kans van slagen van een koppeling van beleidsanalyse en begrotingsprocedure. „Budgeting dominates and kills analysis”, scheef Van Gunsteren 4) naar aanleiding van ervaringen die in de VS zijn opgedaan. Ook voor ons land lijkt dat de meest waarschijnlijke uitkomst van een eventuele tweestrijd. De rijksbegroting is een verplicht, vast nummer. Ieder jaar opnieuw. De procedure om de begroting rond te krijgen is weliswaar ingesleten, maar blijkt niettemin telkens weer een race te zijn tegen de klok. Daarbij worden over het algemeen slechts kleine mutaties aangebracht ten opzichte van de vorige begroting (incrementeel budgetteren). En als het economisch klimaat drastisch bezuinigen echt onontkoombaar maakt, dan wordt de botte bijl uit de kast gehaald. In het normale begrotingsproces hoeft men zich nu eenmaal weinig aan te trekken van het rationeel doorlichten van allerlei overheidstaken. Men zal zich zelfs tegen beleidsanalyse verzetten als deze veel tijd en aandacht kost. En dat kost zij. Weliswaar heeft men dit jaar de ambtelijke, d.w.z. de nog niet door het kabinet verwerkte, heroverweging in zeer korte tijd weten te volbrengen, maar we moeten ook rekenen met het nog onbekende tijdsbeslag dat de politieke vertaling vergt.

Tot zover het sombere perspectief van waaruit men een toekomstige integratie zou kunnen bekijken. Er is ook een andere zienswijze mogelijk. Daarin worden de voordelen van de koppeling be-

nadrukt. Integratie kan de doelmatigheid van de besluitvorming vergroten, mits ervoor kan worden gezorgd dat de uitkomsten van het beleidsonderzoek daadwerkelijk in de begrotingsonderhandelingen worden meegenomen. We zullen in dit artikel proberen aan te geven hoe beleidsanalyse tot op zekere hoogte kan worden ingebouwd in de begrotingscyclus, zonder dat bovengenoemde bezwaren hoeven op te treden. Daarbij zal worden voortgeborduurd op aanzetten die besloten liggen in de recente heroverwegingsoperatie.

Een groot aantal suggesties tot verbetering van de budgettaire besluitvorming is de laatste tijd gedaan. Horizonwetgeving is genoemd als een logisch politiek complement van ambtelijke heroverwegingsexercities 5). In de *Miljoenennota 1982* is een tweetraps parlementaire begrotingsbehandeling (naar Amerikaans voorbeeld?) voorgesteld, evenals herstel van het structurele begrotingsbeleid ter verbetering van de uitgeholde begrotingsdiscipline 6). Een financieel kernkabinet en een terugkeer van de ABC (algemene begrotingscommissie) zijn weer andere voorstellen om de besluitvorming te verbeteren 7). Ten slotte heeft G. J. Bakker begin dit jaar de haat-liefdeverhouding tussen begrotingscyclus en heroverwegingen onder de loep genomen en een oplossing voorgesteld in de vorm van een tweejarige budgetcyclus waarbij de begroting ieder dienstjaar kan worden bijgesteld op grond

1) *Heroverweging collectieve uitgaven*, Samenvattend eindrapport, Rijksbegroting, Tweede Kamer, zitting 1980-1981, 16 625, nr. 3, blz. 252.

2) *Miljoenennota 1982*, Tweede Kamer, zitting 1981-1982, 17 100, blz. 44.

3) *Miljoenennota 1982*, blz. 49. Ook van de zijde van de sectordepartementen wordt de noodzaak van integratie benadrukt: „Meer en meer wordt het duidelijk dat de beleidsanalyse, de informatievoorziening en de concrete beleidsvoering nauwer op elkaar moeten worden betrokken. Dit betekent dat ter ondersteuning van het beleid de beleidsanalytische activiteiten meer moeten worden geïntegreerd in de (departementale) beleidsprocessen en het begrotingsproces”. Memorie van Toelichting begroting 1982, Ministerie van CRM, Tweede Kamer, zitting 1981-1982, 17 100, hft. XVI, nr. 2, blz. 62.

4) H. R. van Gunsteren, *The quest for control*, Leiden, 1972, blz. 62.

5) N. C. M. van Niekerk, Heroverwegingsoperatie 1981 en het ambacht van ombuigen, *Openbare Uitgaven*, 1981, nr. 5 (speciaal heroverwegingsnummer), blz. 224. Horizonwetten gaan uit van een tevoren vastgestelde einddatum. Per die datum moet de effectiviteit van het beleid worden getoetst. Op grond van die toets wordt besloten of de wet voor een nieuwe periode van kracht zal zijn. Ook de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst (commissie-Vonhoff) beveelt horizonwetgeving aan als evaluatieprocedure, *Elk kent de laan die derwaart gaat*, Den Haag, 1980, blz. 224.

6) *Miljoenennota 1982*, blz. 46.

7) P. Korteweg e.a., *Beheersing van de overheidsuitgaven*, Prof. mr. B. M. Teldersstichting, Geschrift no. 14, Den Haag 1981, blz. 23-24.

van jaarlijks uitgevoerde, beleidsanalytisch gefundeerde heroverwegingen 8). De inhoud van deze voorstellen laten we onbesproken. Ze zijn over het algemeen goed verenigbaar met de hieronder uit te werken suggesties.

Gescheiden circuits

De resultaten van de heroverwegingen zullen moeten doorklinken in het begrotingsproces. Het doel is immers fors bezuinigen om ruimte te maken voor het bedrijfsleven. Maar ook als een begroting rek vertoont, misstaat een beleidsanalytische aanpak geenszins en is inbouw in de budgetcyclus geboden. De noodzaak van systematische beleidsanalyse wordt al sinds jaar en dag onderschreven. Vergelijk bij voorbeeld de goede voornemens die het kabinet-Biesheuvel in zijn regeringsverklaring hierover uitsprak 9). Afgezien van spaarzame kosten-batenstudies, enkele instrumentele en methodologische beschouwingen uit de COBA-hoek, en een niet tot volle wasdom gekomen heroverwegingsprocedure van het kabinet-Den Uyl valt er tot aan de heroverwegingsoperatie van dit jaar niet veel voortgang te melden. Deze heroverwegingsoperatie heeft met eerdere pogingen tot beleidsanalyse gemeen dat zij plaatsvond binnen het zogenoemde „tweede circuit” dat aanvankelijk was bedoeld als hulpmiddel bij het maken van meerjarenafspraken.

In de *Miljoenennota 1980* wordt duidelijk gemaakt waarom het opstellen van meerjarenramingen geen onderdeel zou mogen zijn van het besluitvormingsproces over de jaarbegroting: „Doordat in het besluitvormingsproces de aandacht is geconcentreerd op mutaties, is bij de opzet voor het systeem van meerjarenramingen veel belang toegedacht aan het tot stand brengen van een zogenoemd tweede circuit los van de begrotingsvoorbereiding en los van de noodzaak het totaal van de begroting aan te passen, teneinde de doelmatigheidstoets en mogelijk andere prioriteitenafweging de nodige kansen te geven en in te brengen bij het maken van meerjarenafspraken. Dit tweede circuit houdt onder meer in het doorlichten van overheidstaken door middel van beleidsanalyse en heroverweging” 10). Door de besluitvorming over de meerjarenramingen te laten plaatsvinden in dat tweede circuit dacht men te kunnen ontsnappen aan het incrementale en heroverwegingsvijandige eerste circuit waarmee de normale budgetcyclus wordt bedoeld.

De gedachtengang is niet onlogisch. Het is bekend dat de geringe speelruimte bij de begrotingsvoorbereiding niet alleen wordt veroorzaakt door budgettair gedrag (zoals conflictminimalisatie), maar dat er ook in technisch opzicht weinig beweging zit in de overheidsgedragingen. Een groot deel van de uit-

gaven ligt bij voorbeeld vast in basiswetten, waarover op andere momenten wordt beslist dan tijdens de begrotingsprocedure. De *Miljoenennota 1981* heeft aan oorzaken en de omvang van deze inflexibiliteit der rijksuitgaven een aparte beschouwing gewijd 11). Als de remweg lang is zal de bestuurder ver vooruit moeten kunnen zien. Door nu de tijds-horizon te verlengen en de heroverwegingen, net als de basiswetten, buiten het gehaaste eerste circuit te houden zouden er goede mogelijkheden ontstaan om het beleid bij te stellen op grond van de uitkomsten van de in alle rust uitgevoerde beleidsonderzoeken.

Deze opzet is mislukt zoals in de *Miljoenennota 1980* direct al werd geconstateerd 12). Bijstellingen van de in de meerjarenramingen voorziene uitgavengroei zijn niet het gevolg geweest van beleidsanalyse, maar van de noodzaak het totaal van de begroting aan te passen aan de verslechterde economische vooruitzichten. Het systeem van de meerjarenramingen heeft niet de gewenste impuls kunnen geven tot voortdurende herbezinning op overheidstaken. We hebben bovendien kunnen kennismaken met de paradox dat meerjarenramingen in de praktijk de neerwaartse starheid van de overheidsuitgaven hebben vergroot in plaats van verkleind. Bij de jaarlijkse begrotingsvoorbereiding zijn de meerjarenramingen namelijk opgevat als verkregen rechten, als minimumposities van waaruit de sectorministeries de onderhandelingen ingingen. Kortom, het eerste circuit („budgetting”) is tot nog toe inderdaad sterker gebleken dan het tweede circuit („analysis”).

Bij de heroverwegingsexercitie die dit voorjaar plaatsvond, is een strikte scheiding aangehouden tussen de beide circuits, zowel in organisatorisch als in procedureel opzicht. Daarmee is het voetspoor gevolgd van een aantal geïndustrialiseerde landen waar een systematische organisatie van de beleids-evaluatie inmiddels van de grond is gekomen. De laatste *Miljoenennota* bevat daarvan een overzicht 13). Kennelijk om demonstratieve redenen: we zouden ons aan de gegeven voorbeelden moeten spiegelen. Echter, de voorbeelden laten niet scherp uitkomen of en hoe men er in de diverse landen in is geslaagd de beide circuits zodanig te koppelen dat de resultaten van de beleidsanalyse daadwerkelijk invloed hebben bij de begrotingsopstelling en -vaststelling. En evenmin is duidelijk of en in hoeverre de beleidsanalyse daarbij toch wordt weggespeeld door de dominante positie van het eerste circuit.

Van Niekerk heeft onlangs betoogd dat zowel bij een totale ont koppeling als bij een volledige onderschikking van de heroverwegingen aan de begrotingsvoorbereiding de kans op echte bijstellingen van de begroting gering is 14). De oorzaak hiervan ligt niet bij het tweede circuit maar bij het eerste circuit.

De remedie moet dan ook daar worden gezocht. De budgetcyclus moet zodanig worden aangetast dat hij ontvankelijk wordt voor de resultaten van beleids-onderzoek (zonder overigens op zijn beurt ondergeschikt te worden gemaakt aan de beleidsanalyse). Alle pogingen die in een tweede circuit worden ondernomen zullen niet het beoogde effect hebben als er in het eerste circuit niets verandert. Merkwaardigerwijze besteden de officiële beschouwingen over de toekomst van de heroverwegingsprocedure geen aandacht aan deze noodzakelijke voorwaarde.

De „zero base”-benadering

Het ontbreken van enige gedachten-vorming over mogelijke aanpassingen binnen het eerste circuit valt des te meer op als wordt gekeken naar de taakopdracht die de werkgroepen meekregen bij de aanvang van de heroverwegingsoperatie. Deze taakopdracht lijkt namelijk de weg te openen naar een nieuw begrotingssysteem, want: „qua gedachtengang zal de heroverweging sterke trekken moeten vertonen van zero-base budgetting” 15). Zero-base budgetting (ZBB) is een begrotingssysteem waarmee vooral in de VS ervaring is opgedaan, zowel bij de overheid als in het bedrijfsleven. In ons land verheugt het zich in een toenemende belangstelling, als we althans mogen afgaan op het aantal seminars en studiedagen dat de laatste jaren aan ZBB is gewijd. Over praktijk-ervaring bij Nederlandse overheden heeft de buitenwacht echter nog nauwelijks iets vernomen.

Een belangrijke eigenschap van ZBB is dat voor iedere publieke voorziening of activiteit alternatieve budgetten worden opgesteld waaruit bij de begrotingsvoorbereiding moet worden gekozen. De alternatieven vallen uiteen in twee groepen: alternatieve wijzen van taakvervulling (bij voorbeeld rijdende bibliobussen of vaste vestigingen van openbare bibliotheken), en alternatieve uitvoeringsniveaus bij een gegeven wijze van

8) G. J. Bakker, Tweejaarlijkse begrotingen, *ESB*, 11 maart 1981, blz. 244-247. P. B. Boorsma heeft eveneens gepleit voor een tweejaarlijkse budgetcyclus, *Naar de versoberingsstaat*, inaugurele rede, Technische Hogeschool Twente, 1980.

9) Regeringsverklaring van het kabinet-Biesheuvel, *Nederlandse Staatscourant*, nr. 147, 3 augustus 1971.

10) *Miljoenennota 1980*, Tweede Kamer, zitting 1979-1980, 15 800, blz. 67.

11) *Miljoenennota 1981*, Tweede Kamer, zitting 1980-1981, 16 400, blz. 124-126.

12) *Miljoenennota 1980*, Tweede Kamer, zitting 1979-1980, 15 800, blz. 67.

13) *Miljoenennota 1982*, blz. 46-48.

14) N. C. M. van Niekerk, op. cit., blz. 224.

15) *Heroverweging collectieve uitgaven*, samenvattend eindrapport, blz. 243.

taakvervulling (bij voorbeeld 10.000 of 20.000 uitleningen per jaar). Per alternatief worden de kosten resp. de geraamde uitgaven voor de budgetperiode vermeld. Ieder budgetalternatief is voorzien van een gestandaardiseerde toelichting die kerngegevens bevat over de doelstelling(en) van de voorziening of activiteit, de maatstaven waarmee de output (het resultaat van de inzet van middelen) kan worden geobjectiveerd, de gemeten outputomvang en de relevante nevengevolgen van de overheidsactiviteiten. Het geheel van budgetvarianten en hun toelichtingen wordt het beslispakket genoemd 16).

Prestatiebegroting

De verschillen tussen ZBB en de Nederlandse rijksbegroting zijn opvallend. In de eerste plaats is ZBB outputgericht. De rijksbegroting is daarentegen ingedeeld naar kostenplaatsen (organisatie-eenheden) en kostensoorten. Kostendragers ontbreken als toerekenings-eenheden. Kostendragers zouden moeten zijn de goederen en diensten die met begrotingsgeld worden voortgebracht. Het is bekend dat het indentificeren en kwantificeren van de output in de publieke sector om verschillende redenen verre van eenvoudig is 17). Als het niet hoeft, zoals in de huidige rijksbegroting, zal het dan ook zeker niet „vanzelf” gebeuren. De spelregels van ZBB dwingen er echter toe dat systematisch wordt geprobeerd de output te objectiveren.

Het ontbreken van outputinformatie binnen de rijksbegroting wordt al geruime tijd als een bezwaar gezien. Sedert 1977 zijn daarom experimenten aan de gang met de zogenaamde prestatiebegroting. Deze begroting staat voorlopig nog los van het normale begrotingsproces en zit verscholen (als bijlage V) in de toelichting op de departementsbegrotingen. Niet alle departementen passen de prestatiebegroting toe en bij de departementen die wel meedoen bestrijkt de prestatiebegroting meestal maar een klein deel van de totale uitgaven. De *Comptabiliteitswet 1976*, die de prestatiebegroting voorschrijft, doet dit bovendien niet dwingend. Zolang de prestatiebegroting in technisch opzicht nog moet uitrijpen is de weinig opvallende plaats die zij inneemt misschien wel zo gunstig 18). Maar op den duur zal de vrijblijvendheid echter moeten verdwijnen en zullen outputgegevens in het eerste circuit een rol moeten gaan spelen. Voorlopig zit de prestatiebegroting, net als de heroverweging, echter nog in het tweede circuit.

Aanzetten in de taakopdracht

Het wekt bevreemding dat in de eerste ronde van de heroverweging niet is ge-

probeerd een aansluiting met de prestatiebegroting tot stand te brengen. Beide zijn immers outputgericht. Bij de heroverwegingen ligt de outputgerichtheid besloten in de taakopdracht. Daarin wordt gevraagd om van de in de heroverweging betrokken overheidsvoorzieningen doelstellingen, aspiratieniveaus en effectiviteit te vermelden. Bij dit laatste zou moeten worden aangegeven in hoeverre de resultaten objectief meetbaar zijn. Een dergelijke vraagstelling leidt ertoe dat de output als het ware „van bovenaf”, d.w.z. vanuit de doelstellingen, moet worden geobjectiveerd. Bij de prestatiebegroting gebeurt het daarentegen „van onderop”, d.w.z. vanuit het productieproces. In theorie zou men langs beide wegen tot een zelfde omschrijving van een maatstaf voor de publieke output moeten komen. In de praktijk kan dit echter moeilijkheden opleveren 19). Niettemin verdient het aanbeveling om in de toekomst de heroverweging te laten sporen met de verdergaande ontwikkeling van de prestatiebegroting, zeker als bij de heroverweging de ZBB-benadering verder wordt uitgewerkt. De beslispakketten van ZBB staan immers open voor beide soorten van outputinformatie. Wellicht dat het

**Deze rubriek wordt verzorgd door het
Fiscaal-Economisch Instituut van de
Erasmus Universiteit Rotterdam**

objectiveren van de output dan wat beter uit de verf komt dan nu het geval is in de deelrapporten. De in de opdracht verlangde outputinformatie wordt vrijwel niet geleverd.

De heroverwegers hebben zich beter weten te kwijten van de opdracht budgetalternatieven te presenteren. Hier is de ZBB-benadering aardig uit de verf gekomen, zij het dat het nog niet meer heeft kunnen zijn dan een eerste laag grondverf. Centraal staat de -20%-variant. In de taakopdracht is ook sprake van een -100% (of nulpositie)variant. Slechts in een enkele deelstudie (de analyse van het bijzonder regionaal welzijnsbeleid) is aan dit onderdeel van de opdracht uitwerking gegeven.

Aan de nulpositievariant ontleent ZBB zijn naam. Bedoeld om door het incrementalisme heen te breken houdt ZBB in dat „all programs will be reviewed from the ground up and not merely in terms of changes proposed for the budget year” 20). In de taakopdracht staat het als volgt: „Hoe zouden we de overheidsbemoedien op een beleidsterrein opzetten indien we, met de uiterst beperkte financiële ruimte in het achterhoofd, opnieuw vanuit een nulpositie zouden starten, los van historisch gegroeide verhoudingen, afspraken, wetten, regelingen en verwachtingen?” 21). Eigenlijk is

dit een onmogelijke vraag. Hoe zou hij bij voorbeeld moeten worden beantwoord bij de heroverweging van de organisatie van de rechtspraak? Men heeft dit terecht maar niet geprobeerd. Maar ook bij talloze andere overheidsstaken, bij voorbeeld onderwijs, zou beantwoording een geweldige en tegelijk vruchteloze hersengymnastiek vereisen. Want in wezen wordt verlangd in gedachten terug te keren tot de „state of nature”, een term die sommige economen, niet geheel waardevrij, reserveren voor de economische situatie zonder overheid 22). Als referentiekader is deze toestand niet operationeel. De bestaande situatie vormt een realistisch vertrekpunt. De vraag is dan wat de maatschappelijke, politieke en budgettaire consequenties zijn van het staken van een bepaalde overheidsactiviteit. Beantwoording hiervan is nog moeilijk genoeg. Vandaar dat men veelal volstaat met het omschrijven van een minimumvariant: bij welk budget en bijbehorend uitvoeringsniveau verliest de betreffende activiteit haar betekenis en kan dus beter worden gestaakt?

Behalve deze minimumvariant bevat het oorspronkelijke ZBB-concept ook beschrijvingen van uitgaven, prestaties en effecten behorend bij het bestaande budgetniveau en bij verlagingen en verhogingen ten opzichte van dit niveau. Als alle afdelingen, diensten, gesubsidieerde instellingen enz., deze budgetalternatieven opstellen voor de programma's die zij verzorgen, dan is een enorme papierwinkel het resultaat. Het kanaliseren van de informatievlod is nodig willen de budgetautoriteiten hun weg kunnen vinden bij het stellen van prioriteiten. Om in dit knelpunt te voorzien zijn vereenvoudigde ZBB-systemen voorgesteld en ingevoerd 23). Daarbij

16) Een beknopte samenvatting van het systeem geeft J. I. R. Kindt, *Zero-Base Budgeting*, ESB, 8 februari 1978, blz. 149-151.

17) H. M. van de Kar, *Economische indicatoren ten behoeve van het welzijnsbeleid*, Den Haag, Staatsuitgeverij, verschijnt binnenkort.

18) Op de beperkte toepasbaarheid van de prestatiebegroting wordt uitvoeriger ingegaan in H. M. van de Kar, *Beheersen en Begroten*, in: D. J. Wolfson (red.), *Naar een beheersbare collectieve sector*, Deventer, 1981.

19) Vergelijk de in noot 18 genoemde publikatie voor de moeilijkheden bij, en mogelijkheden van prestatie- en effectmeting in de publieke sector.

20) Aldus de officiële introductie van ZBB bij het Amerikaanse Ministerie van Landbouw in 1962, geciteerd door A. Wildavsky, *Budgeting, a comparative theory of budgetary processes*, 1975, Boston/Toronto, blz. 281.

21) *Heroverweging collectieve uitgaven*, samenvattend eindrapport, blz. 243.

22) A. Peacock, *The treatment of government expenditure in studies of income redistribution*, in: W. L. Smith en J. M. Gulbertson (red.), *Public finance and stabilization policy*, Amsterdam/Oxford/New York, 1974, blz. 153.

23) Vergelijk bij voorbeeld J. S. Wholey, *Zero-base budgeting and program evaluation*, Toronto, 1978.

valt de nadruk op het aangeven van enkele voorstelbare mutaties ten opzichte van de bestaande begroting (of t.o.v. een meerjarenraming). Dus net zoals bij de -20%-variant van de heroverwegingen.

Mogelijkheden voor integratie

Het voorbereiden van de begroting komt bij ZBB neer op het kiezen uit alternatieve deelbegrotingen welke behalve de geraamde uitgaven ook informatie bevatten over de te leveren prestaties en de te verwachten effecten. Op deze punten verschilt ZBB duidelijk van de bestaande budgetcyclus, maar vertoont wel overeenkomst met de bij de heroverwegingen gekozen invalshoek. Een groot verschil tussen de recente heroverwegingen en ZBB is evenwel gelegen in de institutionele vormgeving. De heroverwegingen betroffen vooraf geselecteerde beleidsterreinen die, aan de hand van een uniforme taakopdracht en richtlijnen, in beginsel eenmalig, zijn onderzocht door interdepartementale ambtelijke werkgroepen. Daarentegen omvat een ZBB-budgetcyclus, net als iedere budgetcyclus, in principe alle beleidsonderdelen. Voorts wordt bij ZBB de informatie voor de beslisplakketten in eerste instantie aangedragen door de uitvoerders van de betrokken overheidsprogramma's. Zij stellen de deelbudgetten op welke ter rangschikking worden doorgegeven naar boven om aldus de bouwstenen te vormen voor de jaarbegroting (of de meerjarenramingen).

ZBB integreert het heroverwegen met de normale budgetcyclus. Afzonderlijke beleidsanalyse wordt daardoor niet geheel overbodig. De informatie die in het kader van een ZBB-cyclus beschikbaar komt is immers globaal en omvat slechts kerngegevens. Uitdieping vraagt om afzonderlijk onderzoek, bij voorkeur uit te voeren door anderen dan degenen die telkens weer de begrotingsvarianten opstellen bij de begrotingsvoorbereiding 24). Aldus kan het tweede circuit bij een ZBB-budgetcyclus een externe toetsing van de uitkomsten van het eerste circuit verzorgen. Deze toetsing zou dan een geselecteerd aantal beleidssectoren moeten betreffen, net als bij de recente heroverweging het geval was. Periodiek, zeg om de vijf jaar, zou ieder overheidsprogramma voor een dergelijke „grote beurt” in aanmerking komen. Bij deze externe toetsing kan men dan met veel meer gemak dan nu het geval is terugvallen op gegevens die in het eerste circuit aanwezig zijn. Op hun beurt kunnen de uitkomsten van de beleidsanalyse onmiddellijk in een ZBB-budgetcyclus worden gebruikt.

Het voorgaande sluit aan bij de aanbevelingen van Boorsma om een beter gebruik van de meerjarenramingen te maken door deze te onderbouwen met volumegegevens die de prestatiebegroting zou moeten aandragen 25). Voorts

komt de voorgestelde aanpassing van het begrotingssysteem tegemoet aan het door de commissie-Vonhoff gesignaleerde euvel dat het financiële beleid te veel geïsoleerd staat van het overige beleid 26). Die zelfde commissie heeft terecht geconstateerd dat een evaluatiecultuur ontbreekt en dat het versterken van de effectiviteitstoetsing de hoogste politieke en ambtelijke prioriteit verdient 27). Aanzetten voor het tot ontwikkeling brengen van deze cultuur zijn op dit moment zonder meer aanwezig in de heroverwegingsprocedure en de prestatiebegroting.

Slot

Er zijn goede gronden om de beleidsanalyse, en daarmee ook de heroverwegingen, los van de budgetcyclus tot wasdom te brengen. De heroverwegingen zijn om die reden in het tweede circuit geplaatst. Men loopt op die manier echter het risico „l'art pour l'art” te bedrijven. De noodzaak van koppeling wordt dan ook terecht onderkend. Die koppeling zal evenwel geen vruchten afwerpen als niet tevens de begrotingsinrichting en -spelregels worden aangepast. Met het oog daarop zou de ZBB-benadering, zoals deze in het kader van de heroverwegingen is geïntroduceerd,

in combinatie met de prestatiebegroting kunnen worden uitgebouwd tot een schaduwbegrotingscyclus. Na een aanloopperiode zou de bestaande cyclus erdoor kunnen worden vervangen. De integratie van eerste en tweede circuit is dan een feit. Een beeld van de nabije toekomst is hiermee echter niet geschetst. Wijzigingen in het begrotingssysteem zijn een zaak van lange adem. Ze zijn echter onvermijdelijk indien men het begrotingsproces op enigerlei wijze vatbaar wil maken voor de uitkomsten van beleidsanalytisch gefundeerde heroverwegingen.

H. M. van de Kar

24) De commissie-Vonhoff, zie *Heroverweging collectieve uitgaven*, samenvattend eindrapport, blz. 197, beveelt in dit verband aan om de feitelijke heroverweging toe te vertrouwen aan commissies van topambtenaren die niet afkomstig zijn van de departementen waarop de beleidsanalyse betrekking heeft. In de *Miljoenennota 1982* wordt gewezen op het inschakelen van externe deskundigen ten einde de veelzijdigheid van informatie te bevorderen (blz. 50).

25) P. B. Boorsma, *Meerjarenramingen en prestatiebegrotingen bij het Rijk, Openbare Uitgaven*, 1981, nr. 1, blz. 23.

26) *Heroverweging collectieve uitgaven*, samenvattend eindrapport, blz. 68.

27) *Idem*, blz. 222 e.v.