

Heroverweging: of operatie mislukt, patiënt beter?

Nu de onderhandelingen over een nieuw regeerakkoord in volle gang zijn en er stevig wordt gediscussieerd over verdere bezuinigingen op de collectieve uitgaven rijst de vraag wat er van de heroverwegingsoperatie is terechtgekomen. Is de operatie wel geslaagd en is de patiënt hersteld? In dit artikel worden de procedures en de resultaten van de heroverwegingen geëvalueerd. Een en ander wordt vervolgens vergeleken met 'scrutinies' - een in het Verenigd Koninkrijk gehanteerde methode om de collectieve uitgaven te verminderen, waar soms hoog van opgegeven wordt. Hoewel de Britse methode enkele aantrekkelijke elementen bevat - uitvoerende ambtenaren en maatschappelijke groeperingen worden sterk bij de bezuinigingen betrokken en er vindt een stringente implementatie-analyse plaats - concluderen de auteurs dat zij geen alternatief vormt voor heroverwegingen. De voornaamste reden is dat scrutinies voor ons land ontoereikend zullen zijn om forse ombuigingen te realiseren.

DRS. A.H. VAN DER MEER - DRS. F.K.M. VAN NISPEN*

Heroverweging

In het kader van het verminderen van het financieringsstekort heeft het kabinet een groot aantal uitgaven-categorie heroverwogen. Deze waren aanvankelijk verdeeld over twee circuits, te weten de rijksbegroting in enge zin en de ambtenarensalarissen, volksgezondheid en sociale zekerheid. Met dit laatste circuit heeft de Interdepartementale Commissie Coördinatie en Kostenbeheersing (ICCK) zich bezig gehouden. Hiervan is in de *Miljoenennota 1983* verslag gedaan.

De heroverweging op het terrein van de rijksbegroting in enge zin heeft een vervolg gekregen in de daarop volgende jaren. De procedure voor het ontwikkelen van uitgavenverlagende beleidsvarianten op basis van een evaluatie van het gevoerde beleid 1), heeft in de loop der tijd een aantal veranderingen ondergaan. In 1981 en 1982 zijn voornamelijk programmakosten heroverwogen. De resultaten daarvan zijn tijdens de formatie van het kabinet-Lubbers gebruikt voor de invulling van de budgettaire taakstellingen. Het overnemen van de in de ambtelijke rapporten opgenomen varianten zonder dat de verantwoordelijke bewindslieden daarop invloed hebben kunnen uitoefenen, heeft een zodanige irritatie bij de ambtenaren opgewekt dat in 1983 een soort 'adempauze' is ingelast 2). Besloten is een aantal uitgaven-categorieën die meer op het overheidsapparaat betrekking hebben te heroverwogen. In plaats van de beoogde adempauze heeft de heroverweging van 1983 echter vooral de ambtelijke weerstand versterkt zoals moge blijken uit het rapport *Heroverweging Centrale Diensten* 3).

Om die reden is besloten de heroverweging in 1984 weer met name op programmakosten te richten, zij het met enige wijzigingen. De tijdsplanning van de operatie is afgestemd op die van de begrotingsvoorbereiding. Eveneens is besloten de resultaten van de heroverweging voorwerp te doen zijn van een afzonderlijke politieke toetsing door de ministerraad. Deze laatste wijziging is door de minister van Financiën zo geïnterpreteerd dat de voorstellen die geen of beperkte budgettaire gevolgen (beleidsaanbevelingen) hebben, afzonderlijk in de ministerraad aan de

orde worden gesteld. De voorstellen met zodanige financiële gevolgen, dat afweging alleen mogelijk is in een budgettair kader (beleidsvarianten), komen bij de voorbereiding van de begroting ter sprake 4).

Naast deze procedurele wijziging is in 1984 een wijziging in de taakopdracht aangebracht. De evaluatie van het bestaande beleid is meer dan voordien ondergeschikt gemaakt aan het ontwikkelen van uitgavenverlagende beleidsvarianten. Gebleken was dat de varianten niet logisch voort vloeiden uit de evaluatie van het beleid. De evaluatie werd door de departementen menigmaal aangegrepen om aan te tonen dat meer in plaats van minder geld nodig was. De discussies, die hier veelal het gevolg van waren, namen bovendien zoveel tijd in beslag dat het ontwikkelen van beleidsmatig onderbouwde beleidsvarianten over het algemeen in het gedrang kwam.

In 1985 heeft de ministerraad een opdracht gegeven tot een evaluatie van de wijze van selectie van onderwerpen. Deze evaluatie, die onder leiding van de ambtelijke commissie Heroverweging is uitgevoerd, heeft zich overigens niet beperkt tot de selectie van onderwerpen. De gehele procedure is onderzocht 5). Op grond van deze ervaringen is afgesproken over te gaan tot een meer flexibele wijze van selectie. De bestaande procedure werd onnodig dwangmatig geacht, waardoor onvoldoende adequaat kon worden gereageerd op tussentijds opdoemende problemen die voor heroverweging in aanmerking komen 6). De flexibele aanpak betekent dat de eerdergenoemde strakke

* De auteurs zijn respectievelijk werkzaam bij het Ministerie van Landbouw en Visserij en de Erasmus Universiteit te Rotterdam. Het artikel is op persoonlijke titel geschreven.

1) Voor een meer uitgebreide beschrijving van de oorspronkelijke procedure van de heroverweging, zie F.K.M. van Nispen, *De heroverweging van overheidsuitgaven heroverwogen*, ESB, 27 april 1983.

2) H. Verwayen, *The reconsidering of public expenditures*, OECD, Parijs, 1984.

3) Heroverweging centrale diensten bij departementen van algemeen bestuur (deelrapport 52).

4) *Samenvattend eindrapport vierde ronde heroverwegingen*, Tweede Kamer, 16 625, nrs. 77, 78, blz. 4.

5) *Miljoenennota 1986*, blz. 107.

6) *Miljoenennota 1986*, blz. 108.

koppeling aan de begrotingscyclus weer gedeeltelijk is losgelaten.

Ten slotte is besloten de heroverweging van 1986, evenals de heroverweging van 1981, op de kabinetsformatie te richten. Over de voortzetting van de heroverweging na de kabinetsformatie is weinig in concreto aangegeven, al is uitgesproken dat de heroverweging zich heeft ontwikkeld tot een belangrijk instrument ten dienste van de begrotingsvoorbereiding.

De heroverwegingsprocedure heeft in de loop van de tijd dus een fors aantal wijzigingen ondergaan. Het doel ervan is geweest de effectiviteit van de heroverweging te vergroten. De actualiteit van de doelstellingen van de operatie zelf heeft echter niet of nauwelijks ter discussie gestaan. Bovendien oemde aanpassingen zijn daarom het beste te typeren als een vorm van 'fine-tuning' 7).

Het voortdurend aanpassen van de procedure garandeert echter nog niet dat de doelstellingen van de heroverweging worden gerealiseerd. Daarvoor is meer nodig!

Resultaten

In het kader van de heroverweging is voor f. 17 mrd. aan ombuigingsvoorstellen ontwikkeld. Hiervan is, zoals uit een in de *Miljoennota 1986* opgenomen tabel blijkt, f. 3,8 mrd. gerealiseerd, hetgeen overeenkomt met circa 10% van de ombuigingen in de periode 1983-1986 8). Bij deze conclusie dienen wel enige kanttekeningen te worden geplaatst.

In de eerste plaats dient erop te worden gewezen dat het bedrag betrekking heeft op de rijksbegroting in enge zin en niet op de gehele collectieve sector. Wanneer echter de gehele collectieve sector als uitgangspunt wordt gehanteerd, dan dienen ook de ombuigingen op het terrein van de ICCK, die aan de heroverweging zijn ontleend, in beschouwing te worden genomen. Met deze ombuigingen is f. 2,7 mrd. gemoeid, zodat in totaal f. 6,5 mrd. van de resultaten van de heroverweging is benut 9). Een en ander komt, afgezet tegen de ombuigingen gedurende de periode 1983 - 1986, neer op ca. 18,5% in plaats van 10%.

In de tweede plaats kan het bedrag van f. 3,8 mrd. worden afgezet tegen de ombuigingen op de rijksbegroting in enge zin in de periode 1983 - 1986. In dat geval is niet 10%, maar ca. 37,5% van de ombuigingen terug te voeren op de heroverweging. Wel moet daarbij worden opgemerkt dat reeds f. 0,7 mrd. van de resultaten van de heroverweging was benut voor het aantreden van het kabinet-Lubbers 10), zodat in feite f. 3,1 mrd. aan de heroverweging is ontleend in de periode 1983 - 1986. Dat komt nog altijd overeen met zo'n 30% van de ombuigingen op de rijksbegroting.

In de derde plaats is het mogelijk het totaal van de ombuigingen, dat aan de heroverweging is ontleend, af te zetten tegen het totaal van de mogelijkheden voor ombuigingen, die in het kader van de heroverweging zijn ontwikkeld. Het totaal van de maximale varianten, die in de heroverweging zijn ontwikkeld, bedraagt f. 16,9 mrd. Hiervan is ca. 22,5% benut. Dit percentage ligt in feite nog iets hoger, omdat de resultaten van de heroverweging nog dienen te worden gecorrigeerd in verband met dubbelstellingen.

In de vierde plaats kan worden opgemerkt dat de resultaten van de heroverweging in een betrekkelijk groot aantal gevallen als 'hefboom' hebben gefungeerd voor andere ombuigingen. Illustratief in dit verband is de vervanging van het voorstel om tol te heffen op de grote oeververbindingen 11). Voorts heeft de heroverweging een groot aantal voorstellen opgeleverd, die niet in de eerste plaats op budgettaire besparingen zijn gericht, althans niet op korte termijn. In dit verband zij vermeld dat het streven naar deregulering en de privatisering van overheidsstaken uit de heroverweging zijn voortgekomen.

Ondanks deze kanttekeningen kan worden geconstateerd dat het gebruik van de resultaten van de heroverweging in de loop der jaren terugloopt. Dit kan ons inziens on-

der meer worden verklaard door de politieke desinteresse voor heroverweging zowel op parlementair als op ministerieel niveau 12). Het ontbreken van politieke belangstelling op parlementair niveau blijkt uit de conclusie van de commissie Dolman dat geen aparte behandeling aan de resultaten van de heroverweging behoeft te worden gewijd. De resultaten van de heroverweging zouden worden behandeld in het begrotingsproces 13). Dat moge zo zijn, maar gaat voorbij aan het feit dat de heroverweging vele voorstellen heeft opgeleverd zonder directe budgettaire consequenties. Deze kunnen beter in een ander kader dan het begrotingskader worden beoordeeld. Het is de vraag of het aantrekken van 2 à 3 medewerkers, zoals de commissie Dolman wil, afdoende is om versnippering van de behandeling van de resultaten van de heroverweging te voorkomen en om voldoende weerstand te kunnen bieden aan de budgetverhogende verlangens van de fractiespecialisten. Om aan de fractiespecialisten het hoofd te bieden zou de vaste kamercommissie voor rijksuitgaven een rol moeten worden toebedeeld, die vergelijkbaar is met de rol van de minister van Financiën in het Kabinet.

Bezuinigingen leveren bovendien weinig bijval op bij de achterban, c.q. het electoraat, hetgeen het ontbreken van politieke belangstelling op ministerieel niveau. Het vormt tezamen met het op budgetmaximalisatie gerichte ambtelijk gedrag, een verklaring voor de geringe beleidsrelevantie van de rapporten.

Illustratief in dit verband zijn de uitkomsten van het heroverwegingsrapport *Financiële verhouding rijk/lagere overheden*. Deze zouden niet zo zeer op een analyse berusten, als wel op afspraken gebaseerd op zeer summier kennis. Daarna zou er 'nog wat boven op zijn gezet' omdat er nog miljoenen gulden gevonden moesten worden. De in het rapport opgenomen profijt kortingen zijn vervolgens heilig verklaard omdat ze in het regeerakkoord zijn opgenomen 14). Overigens waren de beschikbare mogelijkheden tot ombuigingen beperkt als gevolg van de geselecteerde onderwerpen.

'Scrutinies'

In de discussies die betrekking hebben op het vergroten van de resultaten van de heroverweging wordt veelal gewezen op de 'scrutinies', die door de regering-Thatcher in gang zijn gezet. Dit zijn op efficiency gerichte onderzoeken, die binnen drie maanden tot resultaten moeten leiden. Scutinies zijn bij voorbeeld uitgevoerd ten aanzien van het aankoopbeleid van goederen door de Britse overheid en de voedselvoorraden van het Britse leger 15). De onderzoeken zijn evenals de heroverweging gericht op de verbetering van de efficiency. De scrutinies zijn echter meer dan de heroverweging, die met name kosten-minimalisatie beoogt, gericht op het tot stand brengen van ef-

7) G.D. Brewer en P. DeLeon, *The foundations of policy analysis*, Dorsey Press, Homewood, 1983, blz. 391.

8) A.G.J. Haselbekke en H.P. van der Hoek, Wie het weet, mag het zeggen, *ESB*, 2 oktober 1985.

9) *Samenvattend eindrapport derde ronde heroverwegingen*, Tweede Kamer, 16 625 nr. 66, blz. 7.

10) *Miljoennota 1983*, blz. 142.

11) Tweede kamer 17 555, nr. 7, blz. 44.

12) Zie onder meer: L.J.C.M. de Blanc, Heroverweging: Jekyll of Hyde, *Beleidsanalyse*, 1982, nr.1, blz. 15; W.J. Vrakking, Het uitvoeren van de grote operaties óók een grote operatie, *Bestuur*, 1985, blz. 16; M.B. Engwirda, De Tweede Kamer begeeft zich op het heroverwegingspad, *Openbare Uitgaven*, 1982, nr. 3, blz. 124.

13) Rapport van de bijzondere commissie onderzoek van de organisatie en de werkwijze van de Tweede Kamer, Tweede Kamer stuknr. 19.336 - 1, 2, blz. 23.

14) E.L. Berg, Technologie kan niet zonder hoogwaardig invoelingsvermogen (gesprek met W.A. van den Berg), *De Nederlandse Gemeente*, 5/12 april 1985, blz. 250.

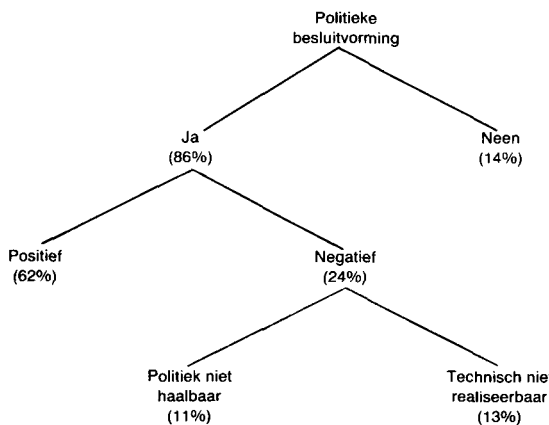
15) Deze scrutinies zijn respectievelijk beschreven in: A.H. van der Meer, Overheidsaankopen en efficiency, *TVO*, 22 augustus 1985, blz. 310; C. Ponting, *Whitehall: tragedy and farce*, Hamish Hamilton, Londen, 1986, blz. 215.

fectmaximalisatie. Het is „a method of reviewing an area swiftly and in depth and taking a fresh look at the issues. Scrutinies have been developed to help departments to get greater value for money from their resources” 16). Voor het onderzoek is een staffunctionaris ('examining officer') verantwoordelijk, die direct onder de minister ressorteert. Deze dient een voorstudie goed te keuren en tussentijds op de hoogte te worden gebracht van de bevindingen. De 'examining officer' formeert een team bestaande uit ambtenaren, die niet direct betrokken zijn bij de te onderzoeken taken. Een belangrijk onderdeel van de methode van onderzoek is het raadplegen van het 'veld'. Het omvat het voeren van gesprekken met de uitvoerders van het beleid, alsmede met de producenten (bedrijfsleven) en de consumenten (cliënten). Het op te stellen rapport, goed te keuren door de betrokken minister, dient zo concreet mogelijke voorstellen te bevatten. Op basis ervan wordt een actieprogramma gemaakt. Het onderzoek wordt begeleid door een 'efficiency unit', die rechtstreeks onder de prime minister ressorteert.

Resultaten

Sedert 1979 zijn 176 departementale en 90 interdepartementale scrutinies uitgevoerd (17). Er zijn potentiële bezuinigingen van ten bedrage van £ 600 mln. ontwikkeld, waarvan 86% tot politieke besluitvorming heeft geleid, (zie onderstaande figuur). Er doet zich eveneens een eenmalige besparing voor van £ 67 mln. Dit heeft een criticus van het beleid van de regering-Thatcher het volgende commentaar ontlokt. „Savings of that size loom small against the annual £16,000 million cost of keeping the bureaucracy on the road” 18).

Figuur 1. Gebruik van de resultaten van scrutinies



Tot op heden is minder dan de helft (295 mln.) geïmplementeerd. Een nadere analyse van dit bedrag leert dat in de eerste twee jaar, nadat de bezuinigingsmogelijkheden zijn aangetoond, 130 mln. (44%) is gerealiseerd, terwijl na vier jaar dit cijfer 236 mln. bedraagt (80%). Overigens is berekend dat een versnelling van de implementatie een additionele besparing zou hebben opgeleverd van 280 mln. 19). Daarnaast zijn verbeteringen met betrekking tot het doelmatiger opereren van ambtelijke diensten voorgesteld. De effectuering daarvan is evenwel moeilijk aan te tonen.

Evaluatie

Naar aanleiding van bovengenoemde resultaten is een evaluatie uitgevoerd. Een achttal studies (o.a. visserijkundig onderzoek en betaling van uitkeringen aan werklozen) is door de efficiency unit verricht. Gebleken is dat de steun van de politieke leiding van een departement onontbeerlijk is. De uitkomsten zijn beduidend minder wanneer deze steun ontbreekt. Derhalve is opnieuw de aandacht van de bewindslieden gevraagd. De rol van de secretaris-gene-

raal is eveneens cruciaal. In drie van de acht studies betekenende diens directe betrokkenheid op kritieke momenten tijdens het onderzoek een waarborg voor succes. In een ander geval had een persoonlijke beslissing van een secretaris-generaal tot gevolg dat de resultaten van een scrutiny ondanks aanzienlijke tegenstand snel werden ingevoerd. Tegen die achtergrond is de positie van deze functionarissen versterkt. Voortaan geven zij de te onderzoeken onderwerpen aan en zien toe op de opstelling van de rapporten. De onderzoeksbambtenaren zijn rechtstreeks verantwoordelijk aan de secretaris-generaal verschuldigd. Desalniettemin blijkt, althans tussen de regels door, dat „the chief obstacles are some permanent secretaries” 20).

Ook door de directieuren-generaal wordt weerstand geboden. Zij blijken niet erg positief ten opzichte van de scrutinies te staan, met name omdat dat zij het gevoel hebben het falen van ondergeschikten te moeten aantonen. Bovendien is een directeur-generaal bij het onderzoek zelf niet of nauwelijks betrokken. Hierdoor voelen zij zich weinig betrokken bij de realisering van de voorstellen en trachten derhalve de 'schade' zoveel mogelijk te beperken. Het is dan ook niet verwonderlijk dat in slechts 10% van de gevallen het actieprogramma, dat binnen de termijn van drie maanden na afronding van het onderzoek moet worden opgesteld, wordt aangeboden. Bovendien blijken de programma's over het algemeen een tijdschema te bevatten voor het nemen van beslissingen, die in feite reeds genomen zijn. Illustratief voor de houding jegens de scrutinies is een opmerking van een directeur-generaal aan een van zijn ondergeschikten: „I have cleared the action plan. I think it is the minimum we are likely to be able to get away with, and I hope you will feel it is something you can live with” 21). In het licht van deze bevindingen is voorzien in het vergroten van de betrokkenheid van de directieuren-generaal. Aan het einde van een scrutiny dient een directeur-generaal zich te verantwoorden voor de bereikte veranderingen.

De zwakke schakel van de scrutinies is de implementatie van de voorstellen nadat een rapport is vastgesteld. Ponting geeft hiervan een voorbeeld: „A committee was set up, it took six months to report and offered one or two concessions before suggesting further work to be carried out by those responsible for operating the existing system. It took another nine months to complete the next stage ...” 22). De uitgevoerde evaluatie leert echter dat het effectief kan zijn om een functionaris - 'action manager' - met de uitvoering van een voltooide scrutiny te belasten. In twee van de studies is een dergelijk persoon er in geslaagd de voorgenomen besparingen te realiseren. Op basis van deze ervaringen zal in het vervolg een 'action manager' met de realisering van het actieplan worden belast. Op gezette tijden doet deze verslag over de voorberingen aan de betrokken secretaris- en directeur-generaal, alsmede aan de efficiency unit. Inclusief de implementatie-fase, kent een scrutiny voortaan een tijdsduur van 2 jaar. Overigens is de tijdsduur voor het opstellen van een rapport (drie maanden) ongewijzigd gebleven. Eveneens is gewezen op het belang zodanige onderwerpen te kiezen dat de aan te brengen veranderingen daadwerkelijk binnen de termijn van twee jaar tot stand kunnen worden gebracht. Schematisch ziet de procedure er thans als volgt uit: ontwerp scrutiny - onderzoek actieprogramma - uitvoering - rapportage.

Ten slotte worden de resultaten van alle scrutinies, die in 1983 en volgende jaren zijn opgesteld, opnieuw nage-

16) The Efficiency Unit, *Managing scrutinies*, HMSO, Londen, 1985.

17) H. Buurma, *Efficiency en bedrijfsvoering bij de Britse overheid*, Bestuur, 1984, blz. 12 e.v.

18) C. Hughes, Whitehall: the system strikes back, *The Times*, 24 maart 1986.

19) K. Jenkins, G. Oates en A. Scott, *Making things happen: a report on the implementation of government efficiency scrutinies*, HMSO, Londen 1985, blz. 9-10.

20) *The Economist*, 2 november 1985, blz. 33.

21) Jenkins, op.cit., blz. 4.

22) Ponting, op.cit., blz. 216.

gaan. In overleg tussen betrokken secretaris-generaal en efficiency unit wordt bezien welke verdere stappen dienen te worden ondernomen ten einde de voorgestelde besparingen alsnog te realiseren. Met een aantal secretarissen-generaal en enige topmanagers, zowel in het bedrijfsleven als in de genationaliseerde bedrijven, is over de bevindingen van gedachten gewisseld. De geïnterviewde personen hebben zich kunnen vinden in de resultaten van het onderzoek. De regering-Thatcher heeft ingestemd met de voorgestelde aanbevelingen.

Balans

De belangrijkste overeenkomst tussen de heroverweging en de scrutinies is gelegen in het voorwerp van onderzoek te weten de evaluatie van het gevoerde beleid. Deze evaluatie heeft onder meer als doel mogelijkheden tot ombuigingen aan te dragen. In beide gevallen voldoen de resultaten niet geheel aan de verwachtingen, al zouden beide een mentaliteitsverandering, gericht op meer efficiency onder betrokken ambtenaren, tot stand hebben gebracht (23). Het is ons inziens evenwel de vraag of de verwijzing naar een opgetreden mentaliteitsverandering geen afleidingsmanoeuvre is om de tegenvallende resultaten te verbloemen.

Er doet zich een betrekkelijk groot aantal verschillen voor. Opvallend is dat bij de heroverweging politieke bemoeienis gedurende het onderzoek niet is toegestaan (24). Bij de scrutinies is daarentegen uitdrukkelijk in betrokkenheid van ministers voorzien. In ons land is daar eveneens voor gepleit door de regeringscommissaris voor de reorganisatie van de rijksdienst (25). In Engeland blijkt in de praktijk weinig van de politieke betrokkenheid terecht te komen, terwijl in Nederland in een aantal gevallen wel sprake is van politieke betrokkenheid, zoals recent uit de heroverweging demografische ontwikkelingen blijkt (26).

Bij de heroverweging is meer dan in Engeland sprake van uitdrukkelijke inschakeling van het 'lijnmanagement'. Die betrokkenheid is op zichzelf gezien een noodzakelijke voorwaarde om de onderzoeken te doen slagen. Er kan echter worden geconstateerd dat de plaats van de leden van de werkgroepen in de ambtelijke hiërarchie, in de afgelopen jaren is afgenomen. Deze ontwikkeling zou moeten worden teruggedraaid. Hoger geplaatsten beschikken ter vergadering over een grotere belissingsbevoegdheid. Bovendien hebben zij een apparaat achter zich staan dat de genomen beslissingen uit kan voeren.

De inschakeling van het 'veld' vormt een wezenlijk onderdeel van de Engelse opzet. Op deze wijze zijn alternatieve informatiebronnen beschikbaar. Het opent de mogelijkheid van aanvullende informatie en verhoogt daarmee de kwaliteit van de resultaten van het onderzoek. De heroverweging kent weliswaar de mogelijkheid om externe deskundigen in te schakelen, maar hiervan wordt echter mede als gevolg van het beperkte budget dat daarvoor beschikbaar is, weinig gebruik gemaakt. Bovendien worden de contacten met het 'veld' gerekend tot de verantwoordelijkheden van de vakdepartementen.

Het geheel overziende menen we dat scrutinies geen alternatief kunnen vormen voor de heroverweging. De aard van de procedure, alsmede de betrekkelijk 'lichte' onderwerpen lijken zich slecht te verhouden tot de omvang van de budgettaire taakstelling, die in ons land in de komende jaren tot stand dient te komen. In tegenstelling tot de heroverweging ligt het accent bij de scrutinies vooral op het herijken van bestaand beleid ('value for money').

Sommige elementen van de scrutinies lijken echter bruikbaar voor de heroverweging. In het bijzonder gaan onze gedachten daarbij uit naar de volgende twee wijzigingen:

- het inschakelen van het 'veld', alsmede de verhoogde aandacht voor de invoering van de onderzoeksresultaten ('action manager'). Het 'veld' zou meer als aanvullende informatiebron moeten worden benut. Het 'veldonderzoek' dient zich zowel uit te strekken tot degenen, die de voordelen daarvan ondervinden, als die

met de nadelige consequenties daarvan worden geconfronteerd. Door de informatieverzameling niet te beperken tot de departementen, maar door daarin ook het 'veld' te betrekken, kan de benodigde informatie worden verkregen om min of meer een objectief beeld van de effecten van het gevoerde beleid te verkrijgen. In dit verband wordt gewezen op het recente pleidooi van Postma voor 'countervailing information' (27). Voorts kan de oproep van Wolfson (28) voor een betere informatievoorziening worden genoemd. De huidige organisatie ervan leidt er zijns inziens toe dat de informatie, die uiteindelijk naar het Ministerie van Financiën doorkomt, welhaast als regel te laat, onvolledig, slecht gestructureerd en onhanteerbaar is. Het inschakelen van het 'veld' geeft bovendien een zekere betrokkenheid bij de resultaten van het onderzoek, hetgeen voor de implementatie ervan bevorderlijk kan zijn;

- het opnemen van een zogenaamde *implementatie-analyse* (30) in de procedure. Daarbij gaat het niet zozeer om de vraag of een bepaald voorstel, gegeven de politieke krachtsverhoudingen op dat moment haalbaar is, alswel om een analyse wie, wat, wanneer zou moeten doen om een voorstel te realiseren. Het verdient bovendien aanbeveling om een 'action manager' te belasten met het bewaken van de voortgang van de te behalen resultaten.

Overigens zou mede op basis van de Engelse ervaringen kunnen worden overwogen om het onderzoek gedeeltelijk uit te besteden aan een commissie bestaande uit ambtelijke en niet-ambtelijke leden (vertegenwoordigers van het 'veld') onder leiding van een onafhankelijke voorzitter. Een opzet enigszins vergelijkbaar met de klankbordgroepen, die ondermeer in het kader van de evaluatie van milieuwetten functioneren (30).

Het lijkt ons, mede gezien de in 1983 met de heroverweging opgedane ervaringen, minder gewenst de positie van de secretaris-generaal te versterken. Hetzelfde geldt, gelet op de ervaringen in Engeland, voor het toestaan van politieke betrokkenheid *tijdens* het onderzoek.

Het blijft de vraag of het overnemen van een aantal elementen van de scrutinies in de heroverweging afdoende is. De heroverweging valt en staat ons inziens met politieke interesse. Indien de politieke wil tot ombuigen *echt* aanwezig is, zullen ambtenaren daaraan medewerking verlenen. Het streven van ambtenaren is niet alleen op budgetmaximalisatie gericht (31) zoals over het algemeen wordt beweerd. Het is dan ook van belang dat de wil tot ombuigen in het regeerakkoord tot uiting komt en dus wordt vastgesteld. Voorts dient daarin de budgettaire taakstelling voor de gehele kabinetsperiode te worden bepaald. In hoeverre deze beleidsarm (b.v. 'ponds-pondsgewijs versleutelen'), dan wel beleidsmatig (b.v. het stellen van prioriteiten) wordt ingevuld, is aan de verantwoordelijke minister. Als voor dit laatste wordt gekozen, kan een met Engelse elementen geardeerd heroverwegingsonderzoek daaraan een bijdrage leveren.

A.H. van der Meer
F.K.M. van Nispen

23) Ponting, op.cit., blz. 214, alsmede Hughes, op.cit.

24) *Samenvattend eindrapport eerste ronde heroverwegingen*, Tweede Kamer, 16 625 nrs. 2, 3.

25) H.D. Tjeenk Willink, *Jaarbericht reorganisatie rijksdienst*, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1983, blz. 20.

26) *NRC Handelsblad*, 19 december 1985.

27) Postma, op.cit., blz. 4.

28) D.J. Wolfson. De miljoenennota 1986, een spanningsveld tussen informatiebehoefte en informatiehantering, *ESB*, 16 oktober 1985, blz. 1034.

29) E. Bardach, On designing implementable programs, in: G. Majone en E.S. Quade, *Pitfalls of analysis*, Wiley & Sons, New York, 1980, blz. 154 e.v.

30) Werkplan van de adviescommissie Evaluatie Wet Algemene Bepalingen Milieuhygiëne, Leidschendam, 1981.

31) Zie in dit verband W. Drees, *Nederlandse overheidsuitgaven*, VUGA, 's-Gravenhage, 1985, blz. 30; J.G.A. van Mierlo, *Echte public choice*, *Openbare uitgaven*, 1985, nr. 4, blz. 149; R.W. Poole jr, *Cutting back City Hall*, Universe Books, New York, 1980, blz. 200; C. Ponting, op.cit., blz. 11.