



Toets op proces

DRS. N.C.M. VAN NIEKERK*

Inleiding

Nu de derde dinsdag van september al weer enige tijd achter ons ligt en de herfststormen rond de hoofdlijnen van de *Miljoenennota 1985* weer zijn geluid, lijkt het juiste moment aangebroken om de aandacht te vestigen op een wat veronachtzaam aspect van de rijksbegroting, te weten het proces van besluitvorming. Want wat er ook jaarlijks in de Miljoenennota aan maatregelen wordt aangekondigd, vergeten wordt wel eens dat achter de gepresenteerde cijfers een wereld van beslissingen en beslissingsprocedures schuil gaat. „Budgeting” heet dat in de Engelstalige literatuur. Een woord dat veel voller klinkt dan het Nederlandse „begroten”. Dat heeft waarschijnlijk te maken met de omstandigheid dat in Nederland relatief meer belangstelling bestaat voor de resultaten van de begrotingsbesluitvorming dan voor het proces van besluitvorming zelf.

In dit artikel staat de begrotingsbesluitvorming wel centraal. Allereerst wordt aandacht besteed aan de vraag of het begrotingsproces – in ruime zin opgevat – in de laatste tien tot vijftien jaar veranderingen heeft ondergaan. Daarbij wordt meer in het bijzonder gepoogd na te gaan welke invloed is uitgegaan van de toegenomen schaarste van beschikbare financiële middelen. We constateren een geleidelijk groter wordende discrepantie tussen de traditionele - incrementele - besluitvorming en de meer recente besluitvorming over bezuinigingstaakstellingen en over zogenoemde „grote operaties”. Ten slotte wordt via de introductie van een „meso-economische functie” van de begroting getracht een brug te slaan tussen beide besluitvormingsprocessen.

Traditionele inzichten

Internationaal geldt Wildavsky nog steeds als de smaakmaker van de theorie van het begrotingsproces. In zijn *The politics of the budgetary process*, dat voor het eerst in 1964 verscheen en daarna herhaaldelijk is herzien en herdrukt, houdt Wildavsky ons voor dat het begrotingsproces „incrementeel” van karakter is 1). Wie zich door de prikkelende schrijfwijze van deze auteur niet te veel laat afleiden zal een tweetal dimensies van dat incrementele karakter kunnen onderscheiden. In de eerste plaats gaat het om de beperkte mate waar-

in overheidsactiviteiten en overheidsuitgaven jaarlijks ter discussie worden gesteld. Begrotingsdiscussies spelen zich af binnen smalle marges. Aan de reeds bestaande overheidsuitgaven wordt bij de voorbereiding van een nieuwe begroting een precedentwerking toegekend. In de tweede plaats komt het incrementele karakter tot uitdrukking in de wijze waarop de begrotingsbeslissingen tot stand komen. Wildavsky constateert dat de beslissingen veeleer worden genomen op grond van „politieke” (in de meest ruime zin) criteria dan van „rationele” of „geobjectiveerde” criteria. Daarmee houdt verband dat de deelnemers in het proces van incrementele besluitvorming doorgaans een korte tijds-horizon aanhouden. Meestal wordt niet verder dan één jaar vooruit gekeken. Ten aanzien van het gedrag van de deelnemers in het begrotingsproces wijst Wildavsky op de verschillende rollen van de bewakers („guardians”) van de openbare kas en van de pleiters („advocates”) voor extra overheidsuitgaven. De wederzijdse verwachtingen ten aanzien van ieders rol maken dat het incrementalisme stand houdt en tot uitkomsten leidt die blijkbaar voor beide categorieën in de begrotingsbesluitvorming acceptabel zijn.

Tot zover kort samengevat de theorie van Wildavsky. Stellen we ons nu de vraag of de hiervoor genoemde inzichten aan herziening toe zijn, dan past allereerst de opmerking dat zowel vanuit de „leer” van de openbare financiën als vanuit de praktijk in de loop der jaren voorstellen zijn gedaan om de besluitvorming over de begroting te verbeteren. Ten dele hebben die voorstellen betrekking op institutionele veranderingen gericht op het bevorderen van evenwicht tussen wetgevende en controlerende macht. Voor een ander deel betreft het voorstellen om het afwegingsproces in de begrotingsbesluitvorming te rationaliseren. De oprichting in de Verenigde Staten van het Congressional Budget Office (CBO) is een voorbeeld van een institutionele verandering 2). Voorbeelden van voorstellen om de begrotingsafweging te rationaliseren zijn terug te vinden in de in Nederland ingevoerde Comptabiliteitswet 1976. De introductie in deze wet van de z.g. prestatiebegroting, de kosten-batenanalyse en de toepassing van meerjarenramingen weerspiegelt dat ook in ons land een meerderheid zich niet kon vinden in een beperkte en kortzichtige wijze van begrotingsbesluitvorming.

Zonder de zojuist genoemde aanpassingen in het begrotingsproces te willen bagatelliseren, moet toch worden geconstateerd dat de praktijk van de besluitvorming hierdoor weinig ingrijpende veranderingen heeft ondergaan. Veel eerder is het zo dat – ondanks de verbeteringsvoorstellen – het incrementele karakter van de begrotingsbesluitvorming stand heeft gehouden, zelfs op het moment dat de eerste tekenen van een naderende economische crisis zich aandienen. Pas nadat op kabinetsniveau het besef is doorgedrongen dat de financiële ruimte niet tijdelijk maar structureel tot vrijwel nihil is geslonken, tekenen zich meer fundamentele veranderingen in het besluitvormingsproces af.

Erosie gevolgd door sanering

Het gegeven dat vooral in de late jaren zestig en in de eerste helft van de jaren zeventig is aangedrongen op verbeteringen van het begrotingsproces, leidt licht tot de conclusie dat het incrementele karakter van de besluitvorming alleen maar minder goede kanten heeft. Natuurlijk, een marginale uitgaventoetsing, het nalaten van het gebruik van geobjectiveerde afwegingscriteria en een korte horizon bij het nemen van beslissingen lijken niet ideaal. Toch mag niet worden vergeten dat het geschetste besluitvormingsproces zich te gelijktijdig kenmerkt door een zekere stabiliteit, waarin op een doorgaans routinematige wijze beslissingen tot stand komen. Alle partijen die aan de onderhandelingen deelnemen houden elkaar via een systeem van geven en nemen in evenwicht.

Dat systeem nu is geleidelijk geërodeerd. Het incrementele karakter van de begrotingsbesluitvorming is onder druk komen te staan. Dat wil niet zeggen dat daarvoor een „decrementeel” proces in de plaats is gekomen of dat de besluitvorming langzamerhand door een meer rationele begrotingsafweging wordt gekenmerkt. Met erosie van het incrementalisme wordt hier bedoeld op een uitholling van het routinematige karakter van het begrotingsproces. Er kan worden gesproken van een zekere desintegratie van de begrotingsprocedure, van het breken met de spelregels van het begrotingsbeleid, van een verminderd respect voor het „contractuele” karakter van be-

* De auteur is directeur van het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven en consultant van de OECD voor het project „Capacity to budget”.

1) Aaron Wildavsky, *The politics of the budgetary process*, Boston, 1964 (latere edities dateren van 1974 en 1979).

2) Met de oprichting van het CBO op basis van de in 1974 aldaar ingevoerde Congressional budget and impoundment act werd beoogd de controlerende taak van het Congres te versterken. Anders gezegd, aan het Congres werd de mogelijkheid geboden meer inhoud te geven aan zijn rol van bewaker van de openbare kas.

grotingsafspraken, alsmede van een wat onverschillige houding ten opzichte van de uitgavenbeheersing en begrotingscontrole. Men leze er het zevende rapport van de Studiegroep begrotingsruimte nog eens op na 3).

Maar hiermee is het verhaal niet gezegd, want dan zou worden miskend dat vanaf 1981/1982 op het niveau van het kabinet activiteiten zijn gestart en/of geïntensiveerd die hun aangrijpingspunt deels direct in het begrotingsproces hebben (bezuinigingstaakstellingen en later ook de heroverwegingsronden) en deels indirect (reorganisatie rijksdienst, privatisering, deregulering, overheidsperoneelsreductie en decentralisatie). Hoe verschillend al deze activiteiten ook zijn, zij weerspiegelen alle in meer of mindere mate een toenemende bewustwording van het probleem van de aanhoudende begrotingsproblematiek. Het inzicht breekt door dat pappen en nathouden wel een tijdelijke maar geen structurele oplossing biedt voor het teruglopen van de beschikbare budgettaire middelen. Het aangekondigde beleid in het regeerakkoord van het kabinet-Lubbers bevat een aantal maatregelen gericht op een sanering van de publieke financiën langs een hardere en meer ideologische lijn. Bezuinigingstaakstellingen worden niet alleen overeengekomen, maar blijken – zeker in eerste instantie – ook te worden nagekomen. De heroverwegingsprocedure, die in de eerste ronden nog een politiek vrijblijvend karakter had, wordt nu gebruikt om bezuinigingen af te dwingen. Een aantal in het regeerakkoord aangekondigde „grote operaties” (privatisering, deregulering en de jaarlijkse 2% personeelsreductie) duidt op een bewuste, politiek-ideologische keuze om de rol van de overheid terug te dringen. Al deze activiteiten gericht op een inkrimping van de overheidssector en op het ruimte scheppen voor de marktsector zijn op zich zelf al buitengewoon belangwekkend. Waar het hier echter vooral om gaat is de vraag hoe het proces van besluitvorming over bezuinigingstaakstellingen en grote operaties zich verhoudt tot het hierover in het kort geschetste traditionele begrotingsproces. Kan van de bezuinigingstaakstellingen nog worden gezegd dat deze in de jaarlijkse begrotingsvoorbereiding als uitgangspunt kunnen fungeren, voor de grote operaties ligt dat toch anders en bovendien veel gecompliceerder. Met uitzondering van de heroverwegingsprocedure – die inmiddels in het begrotingsproces is geïntegreerd – zijn de grote operaties veel meer *gesuperponeerd* op de gebruikelijke begrotingsbesluitvorming. Bezuinigingstaakstellingen en grote operaties hebben, naast hun verschillen, gemeen dat zij qua aard van besluitvorming wezenlijk afwijken van de meer traditionele begrotingsbeslissingen. Met enig voorstellingsvermogen kan de besluitvorming over de saneringsactiviteiten als een min of meer zelfstandig „begrotingsproces” worden beschouwd 4). Een „begrotingsproces”, wel te verstaan, dat in tegenstelling tot het traditionele proces alle kenmerken van routine, stabiliteit en continuïteit ontbeert.

Bottom-up en top-down

Het zal duidelijk zijn dat de twee begrotingsprocessen op gespannen voet met elkaar kunnen staan. Dat kan worden toegelicht door de kenmerken van beide besluitvormingsprocessen met elkaar te vergelijken. We volgen daarbij de in de aanvang van dit artikel genoemde karakteristieken van het traditionele begrotingsproces. Dat betreft allereerst de mate waarin de overheidsuitgaven ter discussie worden gesteld. Het lijkt nauwelijks aanvechtbaar dat de omvang van de bedragen die in (her)overweging worden genomen de laatste jaren groter is dan voorheen het geval was. Indicaties voor die stelling zijn te ontleen aan de omvang van de bezuinigingstaakstellingen, aan de „extreme” varianten in de heroverwegingsprocedures (minus 20% van de bestaande uitgaven), alsmede aan de mate waarin meer ten principale het afstoten van overheidstaken (privatisering) in beschouwing wordt genomen. Ongetwijfeld zal voor grote delen van de overheidssector i.c. de rijksoverheid nog steeds gelden dat bij de begrotingsvoorbereiding de bestaande uitgaven uitgangspunt vormen voor de bepaling van de uitgaven in het jaar daarop. Maar tegelijkertijd kan worden geconstateerd dat door de bezuinigingstaakstellingen en de grote operaties vrijwel geen categorieën van uitgaven zijn vrijgesteld van toetsing.

Komt in de *mate waarin* overheidstaken en uitgaven onder de loupe worden gelegd de wijziging in de begrotingsbesluitvorming al tot uitdrukking, wellicht nog sprekerder zijn de veranderingen die zijn waar te nemen in de *wijze waarop* de beslissingen over de overheidsfinanciën tot stand komen. Waar de beslissingen in het traditionele begrotingsproces – binnen een gegeven kader – vooral van onderop worden opgebouwd („bottom-up”) hebben de bezuinigingstaakstellingen en grote operaties veel meer het karakter van opgelegde en genormeerde maatregelen („top-down”) 5). Ligt bij de incrementele besluitvorming de nadruk op ambtelijk overleg waarbij de functionarissen onderhandelen in de geest van hun minister (vakminister dan wel de minister van Financiën), bij de bezuinigingstaakstellingen en de grote operaties is de onderhandelingsruimte van de ambtelijke functionarissen beperkt door reeds bij het regeerakkoord gemaakte afspraken dan wel door vervolg-„commitments” in de Ministerraad. Het verbaast dan ook niet dat de thesaurier-generaal bij de presentatie van de *Miljoenennota 1984* – ruim een jaar geleden dus – de uitspraak deed dat naar zijn indruk het er soms op leek dat in de Ministerraad niet één maar wel twee of drie ministers van Financiën optraden. Meer in het algemeen kan worden opgemerkt dat ministers, en in het verlengde daarvan ook ambtelijke functionarissen, zich niet zo gemakkelijk meer laten onderscheiden naar „guardians” en „advocates”.

Ook in de criteria op basis waarvan de afweging van financiële beslissingen plaatsvindt komt het gewijzigde patroon naar voren. Daarmee wil niet gezegd zijn

dat sedert het begin van de jaren tachtig de rationele of meer geobjectiveerde criteria relatief meer zouden worden toegepast dan voorheen. Eerder is van het tegendeel sprake. Waar vooral in de jaren zeventig onder invloed van aanpassingen in de begrotingsvoorbereiding een meer geobjectiveerde afweging op onderdelen van de begroting nog wel eens een kans kreeg, is het in de afgelopen jaren veeleer zo geweest dat het formuleren en het toepassen van afwegingscriteria hebben geleden onder het impulsieve karakter van de besluitvorming. Weliswaar verhouden allocatieve doelmatigheid en verdelingsrechtvaardigheid zich ook niet altijd even goed met de incrementele begrotingsbesluitvorming. Maar in het besluitvormingsproces met betrekking tot bezuinigingstaakstellingen en grote operaties is slechts in woorden plaats voor deze *meer universele criteria*. Zij blijken het af te moeten leggen tegen sterk vereenvoudigde toetsstenen. De jaarlijkse vermindering met 2% van de omvang van het overheidsperoneel is hiervan een duidelijk voorbeeld.

Alles bijeengenomen is de conclusie gerechtvaardigd dat na een periode van geleidelijke erosie (sommigen spreken zelfs van verloedering 6)) van het incrementele begrotingsproces, vanaf 1981 – 1982 de traditionele begrotingsbesluitvorming in de verdrukking is gekomen en ten dele zelfs is vervangen door een proces van financiële besluitvorming met geheel eigen karakteristieken.

Begrotingsfuncties

Het inzicht in de betekenis van de veranderingen in de begrotingsbesluitvorming kan verder worden vergroot door aan te haken bij een vaak gebruikt onderscheid naar de functies van de begroting. De *autorisatiefunctie* heeft betrekking op het recht van de volksvertegenwoordiging om regeringsvoornemens te beoordelen en aan die voornemens al dan niet goedkeuring te verlenen. De begroting kan immers worden opgevat als een op de geldnoemer gebracht plan van activiteiten. De autorisatie, die rechtstreeks voortvloeit uit het in de Grondwet verankerde budgetrecht van de volksvertegenwoordiging, kan worden beschouwd als het sluitstuk van de begrotingsbesluitvorming. Een sluitstuk, omdat informatie die betrekking heeft op twee an-

3) Studiegroep begrotingsruimte, *Beheersbaarheid van de collectieve uitgaven*, Den Haag, 1983.

4) Zie voor een soortgelijke conclusie m.b.t. begrotingsontwikkelingen in de Verenigde Staten: Barry Bozeman en Jeffrey D. Straussman, *Shrinking budgets and the shrinking budget theory*, *Public Administration Review*, november/december 1982. Zie ook Naomi Caiden, *The new rules of the federal budget game*, *Public Administration Review*, maart/april 1984.

5) Studiegroep begrotingsruimte, op.cit.

6) L. Koopmans en A.H.E.M. Wellink, *Overheidsfinanciën*, vijfde en herziene druk, Leiden/Antwerpen, 1983.

dere te onderscheiden begrotingsfuncties, te weten de *micro-economische* en de *macro-economische functie*, voor de afweging door de volksvertegenwoordiging een cruciale rol vervult. De micro-economische functie heeft zowel een keuze-aspect als een beheerstechnisch aspect. Het keuze-aspect heeft vooral betrekking op beslissingen over de samenstelling van overheidstaken, alsmede op de criteria waarmee beslissingen in de begrotingsvoorbereiding worden genomen. Het beheerstechnische aspect slaat primair op de begrotingsuitvoering en het taakstellende karakter van begrotingsposten. De macro-economische functie refereert aan de betekenis van de begroting voor algemeen-economische doelstellingen en vereist derhalve hierop toegespitste informatie.

Zoals aangegeven heeft de volksvertegenwoordiging in het proces van begrotingsbesluitvorming formeel het laatste woord. Dat zou eigenlijk een uitgebreide beschouwing van haar rol rechtvaardigen. Toch wordt hier met een korte uiteenzetting volstaan, omdat uit de feitelijke ontwikkelingen valt af te leiden dat de volksvertegenwoordiging zich ten tijde van de geleidelijke erosie van de begrotingsbesluitvorming terughoudend heeft opgesteld. En dat is dan vriendelijk gezegd, want er kan met Kamerstukken in de hand ook op worden gewezen dat de volksvertegenwoordiging zelf deel heeft gehad aan de aantasting van spelregels van het begrotingsproces. Zelfs toen de onbeheersbaarheid van de publieke financiën wel heel manifest werd, kwamen vanuit de volksvertegenwoordiging nauwelijks initiatieven om daarin verandering te brengen. Pas nadat van ambtelijke zijde (vooral van het Ministerie van Financiën) de noodklok werd geluid, is van parlementaire zijde een zekere gedoogsteun gegeven aan kabinetsmaatregelen om de publieke financiën te saneren. Nu mogen uiteraard niet alle volksvertegenwoordigers over één kam worden geschoren. Ook de Staten-Generaal kennen hun „pleiters” voor (extra) uitgaven en „bewakers” van de openbare kas. Vooral een aantal leden van de vaste Tweede-Kamercommissie voor de rijksuitgaven van zowel de regeringspartijen als van de oppositie heeft zich voor verbeteringen in de besluitvorming sterk gemaakt. Een enkel succesje is ook wel bereikt, zoals de grotere parlementaire invloed op de heroverwegingsoperatie. Ook aan de brede steun voor het houden van de parlementaire enquête RSV mag in dit verband een niet te onderschatten waarde worden toegekend. Maar het zou te vroeg zijn om op grond hiervan van een kentering te spreken. Overigens moet hieraan onmiddellijk worden toegevoegd dat de volksvertegenwoordiging nauwelijks over de middelen (vooral informatie) beschikt om op dit terrein zelf initiatieven te ontplooiën dan wel adequaat op kabinetsinitiatieven te reageren. De volksvertegenwoordiging is voor de toevoer van informatie vrijwel geheel afhankelijk van de goedwillendheid van de afzonderlijke bewindslieden. In enkele gevallen heeft zelfs een minister nauwelijks greep op de gegevensverstrekking binnen

zijn eigen departement (bij voorbeeld met betrekking tot overschrijdingen van defensie-uitgaven), laat staan de volksvertegenwoordiging. Daar komt dan nog eens bij dat het deel van het „gesuperponeerde begrotingsproces” dat betrekking heeft op de grote operaties niet alleen voor vele ambtelijke functionarissen maar ook voor de volksvertegenwoordiging een onoverzichtelijk geheel moet zijn. Over de samenhang tussen de grote operaties heeft op 10 september 1984 een vergadering van de Uitgebreide Commissie van Binnenlandse Zaken plaatsgevonden. Wie de verslagen van die bijeenkomst er nog eens op naslaat kan niet anders dan tot de conclusie komen dat het ontbreken van samenhang vooral betrekking heeft op de afstemming van de grote operaties op het bestaande begrotingsproces. Mede daardoor blijkt het dan mogelijk dat de minister-president in de betreffende vergadering inhoudelijke uitspraken doet over de rol van de overheid die, eufemistisch gezegd, zich niet goed verhouden tot de uitspraken die enkele weken daarna volgen bij de presentatie van de *Miljoenennota 1985*.

Naar een meso-economische functie van de begroting

De micro-economische en de macro-economische functie van de begroting liggen in het verlengde van de autorisatiefunctie. De in het voorafgaande gesignaleerde veranderingen in de financiële besluitvorming kunnen het best worden belicht vanuit de onderlinge samenhang van deze twee functies. Kort en bondig kunnen die veranderingen nog eens als volgt worden omschreven. De begrotingsafspraken op basis van vooral decentrale onderhandelingen waarbij vele betrokkenen zijn ingeschakeld, zijn gedeeltelijk aangevuld met en ten dele ingeruild voor maatregelen die meer het karakter dragen van eenzijdige wilsoplegging en die zijn voorbereid door een kleine groep personen op centraal niveau. De daaruit voortvloeiende spanning wordt al langer ervaren waar het gaat om de verhouding tussen de talrijke min of meer op zich zelf staande begrotingsbeslissingen en het macro-economische begrotingsbeleid. Het zou echter onjuist zijn de vanaf 1981 – 1982 opgetreden veranderingen in de begrotingsbesluitvorming te zien als een verschuiving in nadruk van de micro-economische functie naar de macro-economische functie van de begroting. Dan, immers, zou worden voorbijgegaan aan de veranderingen die zich in de afgelopen jaren hebben voorgedaan in het macro-economische beleid als zodanig. Geconstateerd kan worden dat vanaf het begin van de jaren tachtig het terugdringen van het financieringstekort in de economisch-politieke discussie extra aandacht heeft gekregen. De huidige leidraad lijkt te zijn gebaseerd op het besef dat stijging van de overheidsuitgaven gefinancierd door middel van belastingverhoging leidt tot negatieve multiplier-effecten, tegengesteld dus aan hetgeen lange tijd op basis van een klassiek artikel van Haavel-

mo werd verondersteld 7). Aan de hand van dat doorgebroken inzicht is verklaarbaar dat een macro-economisch beleid wordt gevoerd dat aan het terugdringen van het financieringstekort een zeer hoge prioriteit geeft. En daarmee is dan tegelijkertijd de basis gelegd voor een begrotingsbesluitvorming waarin minder plaats is voor overleg en onderhandelingen en meer voor opgelegde taakstellingen.

Het gevolg is wel dat de spanning die van oudsher al aanwezig is tussen het centraal geformuleerde macro-economische begrotingskader en de meer decentrale besluitvorming over afzonderlijke begrotingsartikelen, de laatste jaren nog eens is versterkt. Anders gezegd, de uitdaging voor de komende jaren ligt in het overbruggen van de steeds duidelijker wordende kloof tussen de behoefte aan een zorgvuldige begrotingsbesluitvorming van onderop enerzijds en de hedendaagse financiële wilsoplegging van bovenaf anderzijds. De „meso-economische functie” van de begroting is geboren.

Deze functie komt men in de openbare financiënliteratuur niet tegen, maar het ligt voor de hand te proberen er nu toch enige inhoud aan te geven. Zij kan vooral worden gezien als een informatie-uitwisselingsfunctie. Zo is er niet alleen behoefte aan een globale sleutel voor het verdelen van saneringsmaatregelen naar enkele hoofdsectoren van de publieke sector, maar is ook een vertaalslag gewenst naar meer gedesaggregeerde, inhoudelijk samenhangende, onderwerpen van staatszorg. Een specificatie van bezuinigings-taakstellingen naar min of meer homogene uitgavencategorieën kan gunstig uitwerken op de uitvoerbaarheid van saneringsmaatregelen. Andersom zal ook van onderop informatie moeten worden aangedragen die dan een meer zorgvuldige toedeling van beleidsombuigingen mogelijk maakt. Een middel daartoe is het uitvoeren van studies die gericht zijn op het vergroten van de beheersbaarheid van de overheidsuitgaven en waarbij het onderzoeksobject samenvalt met de eerder genoemde onderwerpen van staatszorg. Het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven heeft in de afgelopen jaren op eigen initiatief een drietal van dergelijke studies verricht 8). Resultaten van lovenswaardige initiatieven van overheidswege om op meso-niveau de beschikbaarheid van informatie te vergroten zijn de *Financiële nota sociale zekerheid*, het *Financieel overzicht van de gezondheidszorg en maatschappelijke dienstverlening*, de *Begrotingstoelichting interdepartementaal welzijnsbeleid*, alsmede het *Prioritei-*

7) Zie Trygve Haavelmo, Multiplier effects of a balanced budget, *Econometrica*, oktober 1945, alsmede A. Knoester, Stagnation and the inverted Haavelmo effect: some international evidence, *De Economist*, 1983, 131(4).

8) Het betreft hier de rapporten: *Openbaar vervoer op weg naar 1990*, Den Haag, 1981, *Beroepsopleiding: ontwikkeling en beheersing*, Den Haag, 1983, *Onder behandeling: strategische keuzen bij de kostenbeheersing in de gezondheidszorg* (verschijnt in november 1984).

tenschema 1985 – 1988: Planvorming kwartaire sector. Vooral de laatste informatiebron vervult bij uitstek de beoogde „meso-economische functie”. Het prioriteitenschema kenmerkt zich door én een directe aansluiting op het proces van begrotingsvoorbereiding én het bijeenbrengen van gegevens met betrekking tot subsectoren van de kwartaire sector én een – overigens arbitraire – normatieve invalshoek 9).

De verbetering van informatie-uitwisseling is voorts gediend met een grotere aandacht voor kostencategorieën van overheidstaken. De in de Miljoenennota en afzonderlijke begrotingshoofdstukken gebruikte economische (lees macro-economische) en functionele classificatie zouden – waar mogelijk en zinvol – dienen te worden uitgebreid met een indeling naar kostencategorieën 10). Ook vanuit het parlement is onlangs (bij de eerder genoemde bespreking van de samenhang in de grote operaties) aangedrongen op dergelijke informatie. Gerichte informatie op dit punt kan de spanning verminderen die aanwezig is tussen de centraal wenselijk geachte reorganisatie van de rijksdienst en bezuinigingstaakstellingen enerzijds en de decentraal bestaande behoefte aan autonomie in

de „bedrijfsvoering” anderzijds. Het is vooral in dit spanningsveld dat de wens naar voren komt om onder meer via de invalshoek van kostencategorieën – personeel, materieel, huisvesting – het contractuele karakter van de begroting weer in ere te herstellen (zelfbeheer of contractmanagement).

Het ligt – ten slotte – voor de hand om de bij de rijksoverheid merkbaar toegenomen automatiseringsdrang mede voor het invullen van de „meso-economische functie” van de begroting aan te wenden.

Slot

Zo rondom prinsjesdag wordt er veelal aan voorbij gegaan dat juist in de procedures voor begrotingsvoorbereiding, begrotingsuitvoering en begrotingscontrole belangrijke voorwaarden zijn gelegen voor de overtuigingskracht en de uitvoerbaarheid van voorgestelde maatregelen. Juist nu door de economische omstandigheden de veranderingen in de begrotingsbesluitvorming min of meer zijn afgedwongen, is een grotere aandacht voor het zoeken naar een nieuwe stabiliteit in het begrotingsproces vereist. De introductie van een „meso-

economische functie” van de begroting kan worden opgevat als een poging om een bijdrage te leveren aan het overbruggen van de geconstateerde kloof tussen enerzijds de traditionele en anderzijds de meer recente, dwangbuisachtige begrotingsbesluitvorming.

N.C.M. van Niekerk

9) Arbitrair, omdat aan de in de nota gehanteerde norm (te weten gebruiks- en verbruiksindicaties) bij de middelentoedeling geen absolute betekenis mag worden toegekend. Gebruik en verbruik zijn immers afhankelijk van de omvang van de door de overheid toegekende financiële middelen.

10) Goedhart wijst op het belang van een overzichtelijke indeling van de begrotingshoofdstukken naar kostenplaatsen en naar kostensoorten vanuit de invalshoek van de micro-economische begrotingsfunctie. Een indeling naar kostensoorten of kostencategorieën wordt door ons mede van betekenis geacht voor het verbeteren van de afweging door kabinet en parlement. Het verdient dan aanbeveling kosten te aggregeren op het niveau van min of meer homogene uitgavencategorieën. Vgl. C. Goedhart, *Hoofdlijnen van de leer der openbare financiën*, derde druk, Leiden, 1975.