

Uitgaven-heroverweging in OESO-landen

Dirk-Jan Kraan*

Samenvatting

Alle landen beschikken over procedures, hoe de rijksuitgaven te heroverwegen en te evalueren om daarmee bij eventuele bezuinigingsrondes tot een verantwoorde afweging te komen. Dit artikel behandelt de procedures voor heroverweging voor 11 OESO-landen die hebben deelgenomen aan een enquête van de OESO in 2010. Negen daarvan volgen een procedure zoals gebruikt in het spending review van de OESO. Bij vijf van hen, waaronder Nederland, is de procedure een vast onderdeel van het begrotingsproces. Dit artikel beschrijft en vergelijkt de heroverwegingsprocedures in en tussen de landen. Er blijkt dat Nederlands weinig kan leren van de procedures in andere landen. Nederland kent langer dan enig ander land dergelijke procedures, heeft veel kinderziekten overwonnen, en was tot enkele jaren geleden het best geïnstitutionaliseerd en effectief in termen van gerealiseerde besparingen. Voor verbetering vatbaar zijn niettemin de besluitvorming en de onderwerpselectie

Trefwoorden: brede heroverwegingen, OESO

1 Inleiding

Deze bijdrage behandelt procedures van uitgaven-heroverweging in OESO-landen, die vergelijkbaar zijn met de procedure van heroverweging die in Nederland wordt toegepast sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw.

De informatie waarop deze bijdrage is gebaseerd is in hoofdzaak afkomstig van een enquête die begin 2010 heeft plaats gevonden onder elf landen die deelnemen aan de Value for Money studie van de OESO. Deze landen zijn geselecteerd op basis van gemeenschappelijk kenmerken van de publieke sector. Het betreft landen met parlementaire stelsels en een grote overheidssector (overheidsuitgaven boven de 40 procent van het bruto binnenlands product). Bovendien betreft het landen die gekenmerkt worden door hervormingsgezindheid en een moderne opzet van de procedures van financieel management. Daarnaast is gebruik gemaakt van gegevens die in de afgelopen jaren zijn verzameld door het OESO-Secretariaat over het budget proces in de aangesloten landen, onder meer door middel van de periodieke "budget reviews" van ieder land.

De opzet van de bijdrage is als volgt. Eerst zal een internationale definitie van procedures van uitgaven-heroverweging ("spending review") worden gegeven en gezien worden hoe uitgaven-heroverweging zich verhoudt tot beleidsevaluatie (paragraaf 2). In de volgende paragraaf zal een overzicht worden gepresenteerd van de heroverwegingsprocedures in de 9 landen die heroverwegingsprocedures toepassen, inclusief Nederland (paragraaf 3). Daarna zal een vergelijking worden gemaakt van de belangrijkste overeenkomsten en verschillen en zal aandacht worden gegeven aan factoren die kunnen bijdragen tot het succes van deze procedures (paragraaf 4). De bijdrage wordt afgesloten met enkele conclusies over hervormingen die in het licht van buitenlandse ervaringen zouden kunnen bijdragen tot een grotere effectiviteit van de huidige Nederlands procedure (paragraaf 5).

2 Uitgaven-heroverweging in internationaal perspectief

Andere OESO landen kennen soortgelijke procedures van uitgaven-heroverweging als Nederland. Deze procedures staan veelal bekend als "spending review". Ten einde beter zicht te krijgen op deze procedures heeft de OESO in het kader van de "Value for Money Study" een definitie opgesteld van "spending review". Volgens deze definitie zijn de onderscheidende kenmerken van "spending review":

1. Beleidsevaluatie-rapporten die niet alleen terugkijken de effectiviteit en efficiëntie van het bestaande beleid, maar ook vooruitkijken in de vorm van uitgewerkte beleidsopties.
2. Beleidsopties mogen leiden tot verbetering van kwaliteit van de administratie en dienstverlening, maar moeten in ieder geval ook tot taakstellende besparingen leiden. Zij kunnen daarom niet alleen gebaseerd worden op verbeteringen van de efficiëntie van administratie en dienstverlening, maar ook op verlaging van het voorzieningenniveau.
3. Het proces wordt geleid door een centraal ministerie (Ministerie van Financiën, Ministerie van de Minister-President, Ministerie van binnenlandse zaken, "Public Administration", "Civil Service Commissioner", enz.)
4. Besluitvorming in het kader van het begrotingsproces.

Van de elf geënquêteerde landen, gaven negen aan dat zij een procedure van "spending review" gebruikten of hadden gebruikt (Oostenrijk en Noorwegen niet). Van deze negen gaven vijf aan dat de procedure een structureel karakter heeft in de zin dat de procedure een vast onderdeel is van het begrotingsproces (Australië, Canada, Denemarken, Nederland, UK). Vier landen gaven aan dat de procedure ad hoc wordt gebruikt of in het verleden is gebruikt om besparingen tot stand te brengen (Finland, Nieuw Zeeland, Spanje, Zweden).

Alle negen landen kennen naast procedures van uitgaven-heroverweging ook vormen beleidsevaluatie onder regie van het ministerie dat zelf verantwoordelijk is voor het beleid. Beleidsevaluatie voldoet soms aan het eerstgenoemde kenmerk van "spending review" in de zin dat ook beleidsopties worden beoordeeld ("ex ante evaluatie"), maar zelden aan het tweede kenmerk en (per definitie) nooit aan het derde en vierde kenmerk. Beleidsevaluatie is uiteraard belangrijk voor ieder lijnministerie omdat het door het parlement wordt beoordeeld op de effectiviteit en efficiëntie van het gevoerde beleid. Ministers hebben uit dien hoofde ook zelf een belang bij beleidsevaluatie ("bad policy is bad politics"). Echter, naarmate een minister langer in functie is, kan kritische beleidsevaluatie ook een negatief licht werpen op het beleid waarvoor zij/hij verantwoordelijk is. Het is daarom van belang dat ook beleidsevaluatie onder regie van de lijnministeries onderworpen is aan regels voor toepassing (bijvoorbeeld "impact analysis" op reguleringslasten of het milieu, kosten-batenanalyse voor infrastructuur projecten), kwaliteit (externe, onafhankelijke onderzoekers) en openbaarheid. Regels voor beleidsevaluatie, ook indien deze worden opgesteld door het Ministerie van Financien, maken beleidsevaluatie echter nog niet tot "spending review". Daarvoor is essentieel dat de procedure onder leiding staat van een centraal ministerie en dat de procedure verbonden is met het begrotingsproces.

De Nederlandse heroverwegingsprocedure voldoet aan de kenmerken van "spending review". De procedure is structureel en in feite de langstbestaande procedure van alle

negen landen (afgezien van de verwatering die in de laatste jaren voorafgaande aan de herleving in 2009 is opgetreden).

3 Overzicht van uitgaven-heroverweging in OESO landen

In deze paragraaf wordt een overzicht gegeven van de belangrijkste kenmerken van procedures van uitgaven-heroverweging in andere OESO-landen. De meeste aandacht wordt besteed aan de vier landen, naast Nederland, die structurele procedures kennen. Voor deze landen zal achtereenvolgens worden ingegaan op de ontstaansgeschiedenis van de procedure, de institutionele vormgeving, de onderwerpselectie en de besluitvorming over de resultaten.

3.1 "Expenditure Review" in Australië

Ontstaansgeschiedenis

De huidige procedure van uitgaven-heroverweging in Australië heeft verscheidene voorlopers gekend. Tot 2007 kende Australië een groot aantal uitgaven programma's met horizon- clausules. Die programma's vervielen automatisch na het verstrijken van de expiratietermijn. Een heroverwegingsonderzoek was dan noodzakelijk om het programma te continueren. Zoals in verschillende andere landen die met horizonbepalingen werkten, leidde dit tot plichtmatige exercities die niet gericht waren op het realiseren van concrete besparingen, maar op verlenging van de programma's. Nadat de verkiezingen van oktober 2007 een Labour-regering in het zadel brachten, werd een ad hoc ronde van "spending reviews" georganiseerd. Deze onderzoeken waren in het bijzonder gericht op uitgavenprogramma's die waren geïnitieerd of uitgebreid onder de voorgaande conservatieve regering, met het doel om middelen vrij te maken voor initiatieven van de nieuwe regering. De onderwerpen werden geselecteerd door de Expenditure Review Committee uit het kabinet. Deze procedure ad hoc is nog niet afgerond¹. Inmiddels is in 2008 door de huidige regering een nieuwe procedure opgezet die bedoeld is als meer structureel.

Institutionele vormgeving

Een "Expenditure Review Committee (ERC)" uit het kabinet waarin de centrale ministeries vertegenwoordigd zijn ("Prime Minister's Office", "Treasury", "Finance"), coördineert de procedure. Alle onderzoeken zijn gericht op besparingen (geen plusvarianten), maar er zijn geen taakstellende besparingsvarianten. Voor ieder onderwerp wordt een stuurgroep gevormd waarin de centrale ministeries en de betrokken lijnministeries zijn vertegenwoordigd. Iedere stuurgroep wordt ondersteund door een werkgroep van lagere ambtenaren van de betrokken ministeries. Voor kleinere onderwerpen is er alleen een werkgroep van het Ministerie van Financiën en het lijnministerie die rechtstreeks rapporteert aan de ERC. Binnen Financiën is een "Expenditure Review Taskforce" gevormd die de inbreng van Financiën in de stuurgroepen en werkgroepen coördineert en meestal het secretariaat van de stuurgroepen op zich neemt. De task-force had een staf van 18 personen gedurende 2008 en 2009; deze is nu teruggebracht tot ongeveer 5 personen.

¹ Een bekend rapport uit deze exercitie is het "Gershon review" van een commissie onder leiding van de onafhankelijke expert Sir Peter Gershon over Informatie Technologie projecten.

Onderwerpselectie

De ERC selecteert de onderwerpen die worden onderworpen aan heroverweging. Ieder centraal ministerie kan voorstellen indienen. In 2008 and 2009 zijn 68 onderwerpen onderzocht, waarvan 4 horizontaal (betreffen uitgaven van meer ministeries en 64 verticaal (betreffen uitgaven van een enkel ministerie).

Besluitvorming

Het kabinet beslist over de aangedragen besparingsopties in het kader van het begrotingsproces. De rapporten van de stuurgroepen en de werkgroepen worden niet gepubliceerd. De besluitvorming heeft primair betrekking op het meerjarig uitgavenkader en werkt vervolgens door in de begrotingen van opeenvolgende jaren². Het meerjarig uitgavenkader wordt in Australië jaarlijks bijgesteld en heeft het karakter van geaggregeerde meerjarenramingen van bestaand beleid (niet normatief zoals in Nederland).

3.2 "Strategic Reviews" in Canada*Ontstaansgeschiedenis*

Canada heeft sinds het begin van de jaren negentig verschillende vormen van uitgavenheroverweging gekend, steeds gekoppeld aan besparingsexercities ad hoc. De laatste twee vonden plaats in 2003 and 2006. In december 2003 werd aan een nieuwe "Expenditure Review Committee (ERC)" de opdracht gegeven om alle uitgaven aan een fundamentele heroverweging te onderwerpen en om daarover in de herfst van 2004 te rapporteren ten behoeve van de begrotingsvoorbereiding 2005. De commissie bestond uit verschillende ministers waaronder de eerste minister, de minister van Financiën (verantwoordelijk voor de begroting) en de "Treasury Board President" (de minister van het "Treasury Board Secretariat" waarin het toezicht op de uitgaven en de bedrijfsvoering zijn ondergebracht). Alle lijnministers werd gevraagd om besparingsopties te identificeren die zouden leiden tot 5 procent besparingen op de meerjarenramingen bij ongewijzigd beleid. Een stuurgroep van vice-ministers kreeg tot taak om hieruit een pakket voorstellen samen te stellen ter beoordeling door de ERC. Op voorstel van de ERC besloot het kabinet tot een pakket van 11 miljard dollar besparingen over 5 jaar die werden verwerkt in de begroting van 2005. Dit bedrag bestond uit 10 miljard dollar efficiëntieverbeteringen en 1 miljard programmabeperkingen. In 2006 vond een soortgelijke, maar meer beperkte exercitie plaats, gericht op het inventariseren van 1 miljard dollar besparingen over de periode 2006-2007. De exercitie werd opgedragen aan de "Treasury Board President" en leidde tot besluitvorming in de begroting 2007. In de herfst van 2007 werd een nieuwe structurele procedure van "Strategic Review" aangekondigd in het kader van een integrale hervorming van het financiële management. Het doel was dat alle overheidsprogramma's periodiek zouden worden onderworpen aan "systematic and comprehensive assessment".

² In Australië worden tijdens de jaarlijkse begrotingsvoorbereiding in beginsel geen besluiten genomen over besparingen in toekomstige begrotingen. Besparingen in eerstvolgende begroting werken uiteraard wel door in de meerjarenramingen.

Institutionele vormgeving

In het proces van "strategic review" worden alle overheidsprogramma's elke vier jaar onderworpen aan fundamenteel onderzoek. Daarbij wordt getoetst of het programma in overeenstemming is met de kabinetsprioriteiten en of zij "value for money" opleveren (dit heeft zowel betrekking op efficiëntie als op effectiviteit in relatie tot de beleidsdoelstellingen). De reviews worden uitgevoerd door de lijnministeries en verzelfstandigde diensten (vergelijkbaar met de Nederlands Zelfstandig Bestuursorganen, ZBO's). De "strategic reviews" hebben twee doelstellingen: (1) "management excellence" ("effective management of the government's resources to achieve results and drive excellence in programme performance and services to Canadians") en (2) "Fiscal credibility" ("ensuring that overall spending growth is controlled"). Alle ministeries en diensten moeten 100 procent van hun uitgaven (inclusief operationele uitgaven ten behoeve dienstverlening door overheidsinstellingen) in de periodieke heroverweging betrekken en aangeven waar beleidsaanpassingen de resultaten en de relevantie van de programma's zouden kunnen verbeteren. Ook moeten zij besparingsopties inventariseren op basis van de kabinetsprioriteiten ("lowest priorities"), en effectiviteit ("lowest performing programmes") ten bedrage van tenminste 5 procent van de programma-uitgaven. Plusvarianten zijn echter niet verboden ("organisations may recommend re-investment proposals, which support the achievement of cabinet priorities"). Alle onderzoeken worden uitgevoerd op basis van een standaard taakopdracht. In de ronde van 2008 werden specifieke taakopdrachten toegevoegd aan de standaard taakopdracht. Het Treasury Board Secretariat coördineert het proces and keurt de specifieke taakopdrachten, voorgesteld door de ministeries en diensten, goed. Het "Treasury Board Secretariat" adviseert de ministeries en diensten bij de uitvoering van de onderzoeken. De ministeries en diensten moeten een stuurgroep instellen alsmede een "review team" voor ieder onderzoek. De ministeries en diensten moeten een externe deskundige aanstellen om over ieder onderzoek te adviseren.

Onderwerpselectie

Alle ministeries en verzelfstandigde overheidsdiensten moeten eenmaal per vier jaar een "strategic review" uitvoeren. In de twee ronden die tot dusver werden uitgevoerd, was "readiness to undertake strategic review" een selectiecriteria. In de eerste twee ronden werden 38 onderzoeken uitgevoerd overwegend verticaal. In de laatste ronde was er één groot horizontaal onderwerp dat betrekking had op zes ministeries en diensten die verantwoordelijk zijn voor het personeelsbeleid van de federale overheid.

Besluitvorming

Het "Treasury Board Secretariat" verzamelt de rapporten van alle onderzoeken en stelt voorstellen op voor reallocatie die worden verwerkt in de jaarlijkse bijstelling van het uitgavenkader en doorwerken in de begrotingen van opeenvolgende jaren³. De minister van Financiën rapporteert jaarlijks in de begrotingsdocumenten over de besluitvorming

³ Canada kent anders dan Australië wel een normatief uitgavenkader. Evenals in Australië wordt het kader van jaar tot jaar aan het begin van de begrotingsvoorbereiding bijgesteld en gedurende de begrotingsvoorbereiding gehandhaafd.

op basis van de "strategic reviews", maar de rapporten van de afzonderlijke onderzoeken worden niet gepubliceerd.

3.3 Uitgaven-heroverweging in Denemarken

Ontstaansgeschiedenis

De recessie van de jaren zeventig leidde in Denemarken tot het oplopen van het financieringstekort. Het Ministerie van Financiën was destijds niet in staat om de benodigde besparingen tot stand te brengen. Dit leidde tot een langdurig besparingsbeleid in de jaren tachtig vergelijkbaar met wat in die periode in Nederland plaats vond. Het Ministerie van Financiën versterkte in die periode zijn capaciteit om het beleid van de lijnministeries te beoordelen door de opbouw van een uitgavendivisie vergelijkbaar met de Nederlandse Inspectie der Rijksfinanciën (die voor die tijd in Denemarken uit slechts enkele ambtenaren bestond). De minister van Financiën heeft in Denemarken echter een zeer sterke positie in het kabinet. Hij/zij is voorzitter van de machtige Economische Commissie van het kabinet. Die commissie bestaat uit alle ministers die verantwoordelijk zijn voor het sociaaleconomisch-financiële beleid in ruime zin. Een tweede machtige kabinetscommissie, onder voorzitterschap van de minister-president, bestaat uit alle ministers die verantwoordelijk zijn voor het buitenlands en veiligheidsbeleid. Vrijwel alle kabinetbeslissingen worden in feite door deze twee commissies genomen. Bijeenkomsten van het volle kabinet zijn in hoofdzaak een formele aangelegenheid waarin de besluiten van de twee kabinetscommissies worden bekrachtigd. De procedure van uitgaven-heroverweging is in Denemarken nooit formeel geregeld, maar in de praktijk gegroeid. Het aantal onderzoeken dat jaarlijks plaats vindt is geleidelijk gegroeid en belooft nu 20 à 30 per jaar.

Institutionele vormgeving

Er is geen uniforme institutionele vormgeving in Denemarken. Sommige grotere onderzoeken worden uitgevoerd door interdepartementale werkgroepen waarin de betrokken lijnministeries deelnemen en veelal ook externe deskundigen. Het voorzitterschap kan worden vervuld door een lijnministerie, het Ministerie van Financiën of een extern gezaghebbende persoon. Het secretariaat wordt vervuld door het Ministerie van Financiën. Kleinere onderzoeken worden uitgevoerd door een team van uitsluitend het Ministerie van Financiën. Op basis van bepalingen van de Budget Code (vergelijkbaar met de Nederlandse Comptabiliteitswet), zijn de lijnministeries verplicht informatie te verstrekken aan deze heroverwegingsteams. De onderzoeken worden in relatief korte tijd uitgevoerd, namelijk in de periode vanaf de onderwerpselectie in februari tot en met mei. Dit stelt de lijnministers in staat om de resultaten te verwerken in de ontwerpbegrotingen die in juni bij Financiën moeten worden ingediend. Lijnministers worden in de gelegenheid gesteld hun opvattingen over de resultaten van de rapporten kenbaar te maken aan de Economische Commissie van het kabinet.

Onderwerpselectie

De minister van Financiën legt ieder jaar in februari een lijst van voorgestelde onderzoeken voor aan de Economische Commissie. Hij/zij laat zich hierbij leiden door de budgettaire problematiek die zich openbaart bij de jaarlijkse vaststelling van het

uitgavenkader (het uitgavenkader wordt in Denemarken, anders dan in Nederland jaarlijks bijgesteld). Belangrijke criteria zijn de dreiging van overschrijdingen, de omvang van niet gebruikte middelen in het voorgaande budgetjaar, de toename van de uitgaven op open-einde-regelingen. Alvorens over de selectie te beslissen raadpleegt het Ministerie van Financiën de betrokken lijnministeries. De minister van Financiën bepaalt na overleg met de lijnminister de taakopdracht voor elk onderzoek, desgewenst inclusief taakstellende besparingsvarianten. Voor onderzoeken waarin het lijnministerie in een werkgroep moet participeren is goedkeuring van de lijnminister vereist. In de praktijk leggen de ministers zich echter neer bij het selectievoorstel van de minister van Financiën. In tegenstelling tot de Nederlandse situatie geeft dit nauwelijks aanleiding tot discussie, noch in de Economische Commissie, noch in het kabinet. Dit wordt in Denemarken toegeschreven aan de sterke positie van de minister van Financiën en aan de duidelijke bepalingen in de Budget Code betreffende de plicht van lijnministeries om alle benodigde informatie te verstrekken aan het Ministerie van Financiën.

Besluitvorming

De lijnminister beslist over het gebruik van de beleidsopties die in de rapporten van interdepartementale werkgroepen en heroverwegingsteams worden geïnventariseerd en verwerkt deze in de ontwerpbegroting die in juni bij het Ministerie van Financiën moet worden ingediend. Alle ontwerpbegrotingen worden besproken in de Economische Commissie van het kabinet. Indien de minister van Financiën een afwijkend oordeel heeft over het gebruik van de beleidsopties, en in het bijzonder van de besparingsopties, kan hij in de Economische Commissie voorstellen de ontwerpbegroting te wijzigen. Indien dit gevolgd wordt door de Economische Commissie en het kabinet, moet de lijnminister de wijzigingen aanbrengen in de definitieve begroting die na de zomer bij Financiën moet worden ingediend.

Er is geen uniforme gedragswijze voor openbaarmaking van de rapporten: sommige worden openbaar gemaakt en gepubliceerd op het internet, andere niet. Openbaarmaking vindt plaats nadat het kabinet heeft beslist over het gebruik van de beleidsopties.

3.4 (Brede) heroverwegingen in Nederland

Ontstaansgeschiedenis

De Nederlandse heroverwegingsprocedure is ontstaan in 1981 in de nadagen van het onfortuinlijke tweede kabinet Van Agt. Het financieringstekort⁴ op kasbasis stond toen op 8 procent van het nationaal inkomen⁵ vooral ten gevolge van "Dutch disease"⁶ en onvoldoende budgetdiscipline in het kabinet den Uyl (1973-1977) en het eerste kabinet Van Agt (1977-1981) waarin minister van Financiën Andriessen om die reden was afgetreden. Alom bestond het besef dat een volgend kabinet ingrijpend zou moeten bezuinigen en dat een onconventionele procedure nodig was om dat te bereiken. De

⁴ Voor de heroverwegingsprocedure zie van Nispen tot Pannerden 1988, Ruppert 1991.

⁵ Hetgeen zich laat terugrekenen tot een EMU saldo 6 procent van het bruto binnenlands product (de EMU bestond nog niet in 1981).

⁶ Gebruik van gasopbrengsten voor overheidsconsumptie in combinatie met slechte exportprestaties ten gevolge van sterke gulden, veroorzaakt door gasexport.

procedure heeft in de eerste twee ronden 70 rapporten opgeleverd. In de daaropvolgende jaren tot 2003 werden jaarlijks 5 à 10 rapporten opgeleverd. In de jaren na 2006 is de procedure enigszins verwaterd en daalde het aantal rapporten onder de 5. In 2009 is de heroverwegingsprocedure herleefd met een ronde van 20 rapporten, die in totaal 80 procent van de rijksuitgaven beliepen (de AOW was de belangrijkste uitgave die niet in deze ronde is betrokken). De zorgelijke budgettaire situatie, met een oplopend financieringstekort tengevolge van de economische crisis, was evenals in 1981 de belangrijkste reden die deze megaronde verklaart.

Institutionele vormgeving

Kenmerken van de heroverwegingsprocedure waren vanaf het begin:

- Rapporten over afzonderlijke beleidsterreinen op te stellen door ambtelijke werkgroepen van ambtenaren. De rapporten kijken zowel terug (evaluatie) als vooruit (beleidsalternatieven). Beleidsalternatieven kunnen ten dele worden gebaseerd op mogelijkheden voor meer efficiëntie zoals blijkend uit evaluatie, maar ook op verlaging van bestaande voorzieningenniveaus.
- Werkgroepen bestaan uit ambtenaren van verschillende ministeries, waaronder in ieder geval de eerstverantwoordelijke ministeries voor het te onderzoeken beleidsterrein, het Ministerie van Financiën en het Ministerie van Algemene Zaken. Er bestaat geen vetorecht op ingebrachte alternatieven. Externe deskundigen kunnen worden uitgenodigd om zitting te nemen in de werkgroep of informatie te verschaffen. Financiën voert het secretariaat van alle werkgroepen.
- Alle beleidsalternatieven moeten tot besparing leiden (geen plusvarianten). In ieder rapport moet in ieder geval een 20 procent besparingsalternatief worden uitgewerkt.
- Supervisie wordt gevoerd door een commissie van hoge ambtenaren van de Ministeries van Algemene Zaken, Financiën, Economische Zaken en het Ministerie van de Vice Minister-President.

Gedurende de gehele periode van 1981 tot 2006 hebben kleine, maar geen principiële, procedurele wijzigingen plaatsgevonden. Twee van de belangrijkste waren de afschaffing van 20 procent variant in 1992 (onder handhaving van het verbod op plusvarianten) en de invoering van de regel dat het voorzitterschap van de werkgroepen moest worden bekleed door iemand die geen verantwoordelijkheid mocht dragen voor het onderzochte beleidsterrein, bijvoorbeeld een ambtenaar van een ander ministerie of een extern gezaghebbend persoon in 1994. In 1996 is de naam van de procedure gewijzigd in die van "interdepartementaal beleidsonderzoek", maar de spelregels bleven hetzelfde. In 2009 is de 20 procent variant weer ingevoerd. Opvallend is dat bij die gelegenheid ook de oude naamgeving in ere is hersteld: "(brede) heroverweging".

Onderwerpselectie

De onderwerpen zijn altijd geselecteerd door het kabinet op voorstel van de minister van Financiën. Dit was in elke ronde, zonder enige uitzondering, een moeizame aangelegenheid. De minister van Financiën heeft altijd grote inspanningen moeten leveren om voldoende onderwerpen geselecteerd te krijgen. Daarbij moesten soms concessies worden gedaan op budgettair terrein in ruil voor acceptatie van een onderzoek. Achtereenvolgende ministers van Financiën hebben deze inspanningen opgebracht omdat zij de procedure waardevol genoeg vonden om deze offers te brengen.

In de afgelopen jaren (tot 2009) was dit echter niet meer het geval en dit leidde rechtstreeks tot vermindering van het aantal onderzoeken beneden een kritische grens. Er was altijd een mengeling van rapporten van verticale en horizontale onderwerpen (in totaal 44 horizontale rapporten uit een totaal van 243 opgeleverd van het begin in 1981 tot 2006). In sommige jaren waren alle rapporten aan een bepaald thema gewijd, zoals subsidies, financiële vernieuwing en bedrijfsvoering.

Besluitvorming

Besluitvorming over de rapporten heeft in Nederland altijd op twee wijzen plaatsgevonden. Enerzijds hebben het kabinet en de Tweede Kamer het altijd noodzakelijk gevonden om een officieel regeringsstandpunt over ieder rapport op te stellen. Deze regeringsstandpunten hadden echter vooral betrekking op de beleidsopties zonder belangrijke budgettaire gevolgen, dan wel, zoals in de eerste twee rondes het geval is, zij werden pas gepubliceerd nadat in het kader van het begrotingsproces al was besloten over de besparingsopties. Anderzijds heeft de minister van Financiën zich altijd vrij gevoeld om besparingsopties in te brengen in het begrotingsproces, ongeacht of er al een regeringsstandpunt was vastgesteld. Incidenteel hebben lijnministers ook besparingsopties gebruikt om ombuigingstaakstellingen in te vullen, ongeacht of er al een regeringsstandpunt over een rapport was gepubliceerd. Pogingen van lijnministers om in een regeringsstandpunt besparingsopties af te wijzen, die door de minister van Financiën nog waardevol werden geacht, werden door de minister van Financiën altijd tegengehouden⁷. De procedure was in het algemeen effectief in termen van besparingen. De 70 rapporten van de eerste ronde leidden tot besparingen van ca. 7 miljard in regeringsprogramma van het eerste kabinet Lubbers (1983-1987). In de periode van 1984 tot 1997 de rapporten leidden tot besparing van ca. 9 miljard⁸. De besparingsopties beschreven in de rapporten bedroegen een veelvoud van de gerealiseerde besparingen, gemiddeld 25 procent van de besparingsopties is werkelijk gebruikt⁹.

3.5 Spending review in het United Kingdom

Ontstaansgeschiedenis

De spending review procedure in het UK is in 1998 ontstaan als onderdeel van een meer omvattende hervorming van de regels van financieel management. Bij die gelegenheid werden meerjarige, gefixeerde uitgavenkaders voor een periode van drie jaar geïntroduceerd¹⁰. Het idee was dat het kader voor een periode van twee jaar gefixeerd zou blijven en in het derde jaar herzien zou kunnen worden. In de praktijk werd twee maal afgezien van herziening van het kader in het derde jaar. Nieuwe kaders werden na 1998 vastgesteld in 2000, 2002, 2004 en 2007. Begin 2009 werd het nog lopende kader van 2007 doorbroken om een uitgavenstimulans tot stand te brengen ter bestrijding van de financiële crisis. De kaders ("Departmental Expenditure Limits", DEL) hadden

⁷ In de jaren negentig, heeft de minister van Financiën ook gedurende een aantal jaren in de Miljoenennota lijsten van nog bruikbare besparingsopties uit voorgaande jaren opgenomen.

⁸ Na 1997 is de administratie van de besparingen op basis van heroverwegingsrapporten niet meer bijgehouden.

⁹ Gebaseerd op de resultaten over de periode 1981-1991.

¹⁰ Voor "spending review" in het UK, zie OESO, 2010.

betrekking op de discretionaire uitgaven, die niet door opneemregelingen worden bepaald. Dit betreft in het UK ongeveer 60 procent van de uitgaven (de overige 40 procent wordt aangeduid als "Anually Managed Expenditure, AME en heeft vooral betrekking op sociale zekerheid en rente op overheidsschuld). De "spending reviews" werden exclusief gericht op de tweejarige of driejarige herziening van het uitgavenkader. Het doel van de "spending reviews" was vanaf 1998: "to reallocate money to key priorities; change policies so that money is well spent; ensure that departments work better together to improve services; and weed out unnecessary and wasteful spending".

Institutionele vormgeving

De "spending reviews" worden voorbereid door rapporten over verticale of horizontale onderwerpen. De rapporten kunnen worden opgesteld door het Ministerie van Financiën (de "Treasury") of door ambtelijke of onafhankelijke werkgroepen waarvan de taakopdracht wordt vastgesteld door het Ministerie van Financiën. Daarnaast kunnen ook lijnministeries het initiatief nemen om "Value for Money" rapporten te laten opstellen door ambtelijke of onafhankelijke werkgroepen. Het ministerie participeert ook in ambtelijke werkgroepen die door lijnministers worden ingesteld. Bij de voorbereiding van het "spending review" 2007 gold een taakstellende besparing van 3 procent per jaar over de periode 2008-2011 alsmede een taakstellende besparing van 5 procent op alle administratieve uitgaven¹¹. Om deze besparingen te realiseren, werd voor vele werkgroepen een taakstellende besparingsvariant voorgeschreven. Om de lijnministeries te stimuleren om zelf met besparingsvoorstellen te komen, worden de ministeries in de gelegenheid gesteld zelf met voorstellen te komen voor hun ijklijnen voor het nieuwe uitgavenkader. Vooraf worden strikte eisen gesteld aan hun voorstellen. Deze moeten uitgaan van het plafond van het voorlaatste, of in geval van een driejarig kader, van het laatste jaar van het voorgaande kader. Het lijnministerie dient aandacht te besteden aan dreigingen, nieuwe prioriteiten, en de ruimte voor besparingen uit hoofde van verhoogde efficiëntie of verschuiving van prioriteiten. De voorstellen moeten worden gemotiveerd met doelen voor "outputs" en "outcomes" en moeten de gevolgen aangeven van de besparingsopties van horizontale "spending reviews", voor de beleidsterreinen van het ministerie. De "spending review" procedure is niet wettelijk geregeld, maar berust op spelregels die door het kabinet zijn vastgesteld op voorstel van de minister van Financiën.

Onderwerpselectie

De onderwerpselectie geschiedt zowel door het Ministerie van Financiën als door de lijnministers. Het Ministerie van Financiën kan zowel verticale onderwerpen selecteren op het terrein van een enkel lijnministerie als horizontale onderwerpen. Het lijnministerie kan alleen onderwerpen op het eigen beleidsterrein selecteren. Het kabinet komt niet te pas aan de onderwerpselectie. Wel mag worden aangenomen dat de minister van Financiën over bepaalde grote onderwerpen vooraf overleg pleegt met de Eerste Minister.

¹¹ Apparaatskosten (kosten van materieel en personeel) die niet op dienstverlening aan burgers en bedrijven betrekking hebben.

Besluitvorming

De besluitvorming over het nieuwe uitgavenkader vindt plaats in bilateraal overleg tussen de minister van Financiën en de "Chief Secretary of the Treasury" (de onderminister voor de begroting) enerzijds en de afzonderlijke lijnministers anderzijds. Beide zijden worden daarbij geadviseerd door hun ambtelijke staf. In beginsel is het mogelijk dat bij verschil van mening een beroep wordt gedaan op de Eerste Minister, maar dit komt zelden voor of speelt zich af in de informele sfeer. Het nieuwe uitgavenkader wordt door het kabinet vastgesteld, maar in het kabinet is nauwelijks meer sprake van discussie. Rapporten die worden uitgevoerd door interdepartementale of externe werkgroepen worden openbaar gemaakt.

3.6 Spending review in landen die procedures ad hoc gebruiken

In Nieuw Zeeland en Zweden zijn in het verleden procedures ad hoc voor uitgavenheroverweging. In Finland wordt momenteel een procedure ad hoc gebruikt en in Spanje is een plan opgesteld voor een procedure ad hoc.

Finland

In Finland geldt sinds 2003 een productiviteitsprogramma voor de collectief gefinancierde sector. Dit programma is ingesteld door het vorige kabinet en is verlengd door het huidige kabinet. De huidige doelstelling is dat dit programma in 2011 moet hebben geleid tot een vermindering van het overheids personeel met 9.645 fte's en in 2015 tot additionele vermindering met 4.800 fte's. Deze taakstellingen zijn verwerkt in meerjarige uitgavenkaders die van jaar tot jaar worden bijgesteld in het licht van de geboekte vooruitgang en nieuwe prioriteiten. Op initiatief van het Ministerie van Financiën worden door het kabinet ambtelijke werkgroepen gevormd die bezuinigingsopties moeten uitwerken. De resultaten van deze werkgroepen worden gebruikt om de uitgavenkaders van jaar op jaar bij te stellen en om ombuigingen waartoe reeds besloten is in te vullen. De medewerking van lijnministers wordt mogelijk gemaakt doordat het kabinet zich verbonden heeft aan het productiviteitsprogramma en de doelstellingen op lange termijn.

Nieuw Zeeland

In Nieuw Zeeland is in 2006 door het kabinet een "expenditure review" procedure opgezet die aanvankelijk als permanent was bedoeld. De onderzoeken werden uitgevoerd door de lijnministeries. Voor ieder onderzoek werd een stuurgroep gevormd, die bestond uit hoge ambtenaren van het lijnministerie, het Ministerie van Financiën ("Treasury") en externe deskundigen. De stuurgroepen stelden de taakopdracht vast en hielden toezicht op de uitvoering van het onderzoek. De onderwerpselectie werd aanvankelijk opgedragen aan een speciale kabinetscommissie, maar die taak werd na korte tijd overgedragen aan de bestaande kabinetscommissie voor overheidsuitgaven en bestuur ("Cabinet Committee on Government Expenditure and Administration") die een belangrijke rol vervult in the begrotingsproces. Onderwerpen konden worden voorgedragen door het Ministerie van Financiën en de "State Services Commission" (een apart ministerie voor de Civil Service). Er werden onder deze procedure zeven onderzoeken uitgevoerd, waarvan 5 verticaal en 2 horizontaal, waarover in 2006 werd gerapporteerd. Na de eerste ronde is

de procedure stopgezet. De resultaten van de eerste ronde werden gebruikt bij de begrotingsvoorbereiding 2007.

Zweden

Zweden heeft in de periode 1994-1998 een enorm besparingsprogramma uitgevoerd, waarbij de administratieve uitgaven met 11 procent zijn verlaagd. Om dit mogelijk te maken vond een aanzienlijke uitdunning van de regels voor bedrijfsvoering plaats, die managers van lijnministeries en agentschappen in staat moest stellen om de taakstellingen te realiseren. In Zweden werkt slechts 4 procent van de ambtenaren van de centrale overheid in de kernministeries, de rest in de agentschappen. Dit proces werd ondersteund door ambtelijke werkgroepen, soms aangevuld met externe deskundigen die verticale en horizontale onderzoeken uitvoerden gericht op besparingen. De werkgroepen werden ad hoc door het kabinet benoemd, en bestonden uit ambtenaren van het lijnministerie, de agentschappen en het Ministerie van Financiën. Werkgroepen voor uitgaven-heroverweging worden nog steeds gebruikt maar minder frequent. Het initiatief voor onderzoeken gaat meestal uit van het Ministerie van Financiën, maar de onderwerpselectie wordt sterk door politieke onderhandelingen bepaald. Zweden kent veel politiek benoemde functionarissen, soms twintig per departement. De taakopdrachten worden vastgesteld door het kabinet. Zweden werkt evenals Nederland met gefixeerde meerjarige uitgavenkaders. De onderwerpen zijn hoofdzakelijk horizontaal. De resultaten worden zowel gebruikt bij de actualisering van de uitgavenkaders (de kaders zijn gefixeerd, maar voortschrijdend, ieder jaar worden de ijklijnen met een jaar verlengd) als om overschrijdingen te compenseren of ruimte te maken voor nieuwe prioriteiten.

Spanje

Spanje heeft kortgeleden een procedure van uitgaven-heroverweging in het leven geroepen om omvangrijke besparingen te kunnen realiseren. Spanje kampt momenteel met een sterk oplopend financieringstekort. Het uitgavenkader voor de jaren 2011-2013 voorziet besparingen van 3 procent over de totale uitgaven. De onderwerpen zijn geselecteerd door het kabinet maar dekken in totaal vrijwel alle overheidsuitgaven. De onderwerpen zijn verticaal en de onderzoeken worden uitgevoerd door de lijnministeries. De rapporten moeten opties bevatten om invulling te geven aan de besparingen voorzien in het uitgavenkader 2011-2013. Het toezicht op de uitvoering van de onderzoeken berust bij het Ministerie van Financiën.

4 Vergelijking en succesfactoren

Uit het overzicht van de vorige paragraaf blijkt dat er aanzienlijke verschillen zijn tussen de procedures die in gebruik zijn in de OESO-landen waarover informatie is verzameld. Er zijn echter ook vele overeenkomsten. De belangrijkste verschillen en overeenkomsten tussen de landen die structurele procedures kennen, met inbegrip van Nederland, zijn in tabel 1 samengevat.

Tabel 1. Verschillen en overeenkomsten in procedures van uitgaven-heroverweging

Institutionele vormgeving	Landen
<i>Onderzoeken uitgevoerd door</i>	
Interdepartementale werkgroep	Australië, Nederland
Interdepartementale werkgroep of Financiën-team	Denemarken, UK
Lijnministerie of verzelfstandigde dienst	Canada
<i>Verplichte besparingsvariant</i>	
Altijd	Canada, Nederland
Soms	Denemarken, UK
Nooit	Australië
<i>Plusvarianten</i>	
Niet toegelaten	Australië, Denemarken, Nederland
Toegelaten	Canada, UK
<i>Toezicht door</i>	
Speciale kabinetscommissie uitgaven-heroverweging	Australië
Interdepartementale ambtelijke commissie	Nederland
Ministerie van Financiën of centraal ministerie	Canada, Denemarken, UK
<i>Secretariaat werkgroepen en teams bij</i>	
Ministerie van Financiën	Australië, Denemarken, Nederland, UK
Lijnministerie of verzelfstandigde dienst	Canada
<i>Onderwerpselectie door</i>	
Kabinet of kabinetscommissie	Australië, Denemarken, Nederland
Ministerie van Financiën	UK
Periodieke heroverweging	Canada
<i>Kabinetsbesluitvorming op voorstel van</i>	
Lijnminister	Denemarken
Minister van Financiën of centraal ministerie	Australië, Canada
Lijnminister of Minister van Financiën	Nederland

Om meer zicht te krijgen op succesfactoren is het nodig, een duidelijk beeld te hebben van de belangrijkste doelstelling die alle procedures gemeenschappelijk hebben. Uit de informatie die de betrokken landen aan het OESO-Secretariaat hebben verstrekt, vooral wat betreft de ontstaansgeschiedenis van de procedures, kan worden afgeleid dat deze gemeenschappelijke doelstelling bestaat in het beschikbaar maken van politiek realistische besparingsopties. Alle landen benadrukken dat daarbij eerst gekeken moet worden naar besparingen door verbetering van de efficiëntie of beperking van ineffectief beleid, maar vervolgens ook naar verlaging van het voorzieningenniveau, vooral wat betreft programma's die door het zittende kabinet als minder prioritair worden gezien. Kennelijk voorziet het reguliere begrotingsproces niet in het beschikbaar komen van dergelijke besparingsopties.

De reden voor het tekortschieten van het reguliere begrotingsproces op dit punt is dat lijnministers een groot belang hebben bij het opstellen van politiek realistische voorstellen voor uitgavenverhoging maar niet bij het opstellen van voorstellen van uitgavenverlaging die aan die eis voldoen. Aangezien voorstellen voor uitgavenverhoging van verschillende ministeries met elkaar concurreren in het begrotingsproces wordt de kans op positieve besluitvorming naast de kwaliteit van de voorstellen, sterk bepaald

door politieke factoren. Voorstellen voor nieuwe uitgaven zullen allereerst aan hoge eisen moeten voldoen wat betreft efficiëntie en effectiviteit van het beleid, maar vervolgens ook moeten aansluiten bij de prioriteiten van het zittende kabinet. Voor voorstellen voor uitgavenverlaging geldt hetzelfde, maar met omgekeerd effect. Naarmate de voorstellen beter aansluiten bij geconstateerde gebreken in efficiëntie en effectiviteit in bestaand beleid en de besparingen meer terecht komen bij lage kabinetsprioriteiten is de kans op acceptatie groter, *maar daardoor de prikkel om zulke voorstellen in te dienen geringer voor de lijnminister*. In het algemeen geeft een lijnminister er immers de voorkeur aan financiële middelen voor zijn ministerie te behouden, zelfs als die worden uitgegeven aan inefficiënte, ineffectieve of minder prioritaire programma's. Dat betekent niet dat de lijnminister niet geïnteresseerd is in verbetering van het beleid ("bad policy is bad politics") maar hij/zij geeft er de voorkeur aan om reallocatie binnen het eigen ministerie zelf ter hand te nemen, wat niet mogelijk is als de middelen bij Financiën moeten worden ingeleverd. Dit mechanisme leidt tot een fundamentele asymmetrie van het begrotingsproces. Procedures van uitgaven-heroverweging corrigeren deze asymmetrie door de voorbereiding van besparingsopties te onttrekken aan de regie van lijn ministeries.

In het licht van de asymmetrie van het reguliere begrotingsproces zou men kunnen veronderstellen dat het succes van een procedure van uitgaven-heroverweging rechtstreeks bepaald wordt door de mate waarin het beter lukt om het lijn ministeriebuiten de voorbereiding van besparingsopties te houden. Dit is echter te simpel. Het ontwikkelen van technisch goede besparingsopties vereist immers de medewerking van het lijnministerie. Het Ministerie van Financiën of andere centrale ministeries beschikken niet over de deskundigheid om zonder medewerking van het lijnministerie goede beleidsopties te ontwikkelen. Een goede procedure van uitgaven-heroverweging zal dus moeten voldoen aan de eis dat maximaal gebruik kan worden gemaakt van de informatie en deskundigheid van het lijnministerie, zonder dat dit ministerie de regie voert over de inhoud van inhoud van het op te stellen rapport. Ervan uitgaande dat het gemeenschappelijk doel van procedures van uitgaven-heroverweging het beschikbaar komen van politiek realistische besparingsopties is, zou het succes van procedures in verschillende landen in principe moeten worden afgemeten aan de mate waarin ontwikkelde besparingsopties worden gerealiseerd. Een dergelijk onderzoek is voor zover mij bekend nooit uitgevoerd, en kon ook niet worden uitgevoerd in het kader van de voorbereiding van deze bijdrage. Men zou misschien kunnen menen dat bij wijze van eerste benadering gewerkt zou kunnen worden met een globale indicator in de vorm van een ratio van besparingsopties ten opzichte van gerealiseerde besparingen, maar dit zou tot misleidende resultaten leiden. Ten eerste wordt de omvang van ontwikkelde besparingsopties sterk bepaald door het al dan niet van toepassing zijn van een verplichte besparingsvariant en de omvang van het voorgeschreven besparingspercentage van deze variant. Ten tweede wordt de omvang van de gerealiseerde besparingen bepaald door de institutionele context van het begrotingsproces. In sommige landen worden de rapporten van de uitgaven-heroverweging vooral of onder meer gebruikt om een gefixeerd meerjarig uitgavenkader vast te stellen (Nederland, UK), in andere landen om een meerjarig uitgavenkader van jaar op jaar bij te stellen of om de begroting van het komend jaar op te stellen (Australië, Canada, Denemarken). In de eerstgenoemde landen kunnen de uiteindelijk in

de begroting gerealiseerde besparingen afwijken van de veronderstelde besparingen bij de vaststelling van het uitgavenkader. Omgekeerd is het ook mogelijk dat besparingen die niet zijn opgenomen in het uitgavenkader later toch worden gerealiseerd bij wijze van compensatie van overschrijdingen of nieuwe beleidinitiatieven of om interdepartementale reallocatie mogelijk te maken¹². In de laatstgenoemde landen kunnen meerjarige besparingen in volgende jaren worden beperkt of afgeblazen. In beide gevallen is dus minutieus onderzoek van opeenvolgende begrotingen nodig om de uiteindelijk gerealiseerde besparingen te achterhalen.

Gelet op deze problemen bij het meten van uiteindelijk succes, ligt het in de rede om een meer kwalitatieve benadering te volgen bij het identificeren van succesfactoren. Hieronder wordt voor elke van de kenmerken van procedures van uitgavenheroverweging opgenomen in tabel 1 gewezen op mogelijke effecten die kunnen bijdragen tot succes.

Uitvoering van de onderzoeken

De beste garantie dat politiek realistische besparingsopties tot stand komen is gelegen in het werken met interdepartementale werkgroepen of Financiën-teams. Als de rapporten worden opgesteld door het lijnministerie, zoals in Canada het geval is, bestaat het risico dat goede varianten (efficiëntieverbetering, besparingen op ineffectieve of minder prioritaire programma's) buiten het rapport worden gehouden. Financiën-teams kunnen alleen goed werken indien de informatieplicht van het vakdepartement goed geregeld is (niet alleen volgens de wet, maar ook in de praktijk), en indien het Ministerie van Financiën over een sterke uitgavenafdeling beschikt die goed inzicht heeft in de programma's van de lijnministeries en over voldoende analytische capaciteit beschikt, zoals in Denemarken en het UK het geval is.

Verplichte besparingsvariant

Het voorschrijven van een verplichte besparingsvariant is van groot belang voor het bevorderen van "fundamenteel denken". Canada en Nederland scoren op dit punt het best. De Canadese 5 procentvariant is bescheiden vergeleken met de Nederlandse 20 procentvariant. De Nederlandse procedure lijkt de beste garanties voor succes te bieden.

Plusvarianten

De mogelijkheid om plusvarianten te ontwikkelen kan slechts gezien worden als een politieke concessie om medewerking van lijnministeries te verkrijgen. Voor dat doel kan het wellicht nodig zijn, maar deze mogelijkheid heeft geen relatie met het doel van de uitgavenheroverweging. Goede plusvarianten komen in het reguliere begrotingsproces vanzelf tot stand. Medewerking van lijnministeries kan beter worden bevorderd door deze op te nemen in interdepartementale werkgroepen. Australië, Denemarken en Nederland scoren op dit punt het best.

¹² Nederland en het UK werken met een meerjarig gefixeerd uitgavenkader, maar dit sluit tussentijdse interdepartementale reallocatie niet uit.

Toezicht

Het is de vraag of een speciale kabinetscommissie voor uitgaven-heroverweging zoals in Australië bestaat op de lange duur goed zal functioneren. Besluitvorming in een kabinetscommissie wordt meer door politieke overwegingen bepaald dan die in een ambtelijke commissie. Het risico bestaat dat het non-interventie beginsel dat ministeriële commissies in het algemeen kenmerkt, op den duur de besluitvorming verlamt, vooral indien in perioden van economische voorspoed, de acute bezuinigingsnoodzaak afneemt of wegvalt. Uit een oogpunt van structurele verankering van het proces in slechte, maar ook in goede tijden, lijkt het beter het toezicht bij een ambtelijke commissie te beleggen die meer let op de handhaving van de spelregels vanuit een technische optiek. Toezicht vanuit het Ministerie van Financiën of een centraal ministerie kan ook werken indien dit ministerie sterk genoeg is om de naleving van de spelregels af te dwingen. Canada, Denemarken, Nederland en het UK scoren op dit punt het best.

Secretariaat

Uit een oogpunt van handhaving van de spelregels, en om te vermijden dat het vakdepartement de inhoud van het rapport gaat bepalen, lijkt het belangrijk dat het secretariaat van alle werkgroepen bij het Ministerie van Financiën wordt belegd. Australië, Denemarken, Nederland en het UK scoren op dit punt het best.

Onderwerpselectie

Het is essentieel dat het lijnministerie geen onderwerpen kan blokkeren en dat het Ministerie van Financiën of een centraal ministerie de belangrijkste zeggenschap heeft over de onderwerpselectie. Het Ministerie van Financiën moet daartoe wel genoeg zeggenschap hebben. Dit is het geval in het UK en ook in Denemarken. Formeel besluit in Denemarken de Economische Commissie van het kabinet over de onderwerpselectie, maar in feite wordt zonder veel discussie het voorstel van Financiën gevolgd. Denemarken en het UK scoren op dit punt het best. In Canada is in beginsel geen onderwerpselectie nodig omdat alle programma's eens per vier jaar aan de orde moeten komen. De procedure bestaat echter pas twee jaar en de toekomst zal moeten leren of deze spelregel zal worden nageleefd. In Australië en Nederland is de onderwerpselectie afhankelijk van kabinetsbesluitvorming, wat lijnministeries de mogelijkheid geeft om onderwerpen te blokkeren. In Nederland is dit altijd een groot probleem geweest en in feite het zwakste punt van de procedure. Op dit punt scoren Denemarken en het UK het best, terwijl afgewacht moet worden of de periodieke heroverweging volgens het Canadese model gaat werken.

Kabinetsbesluitvorming

Het is van belang dat het Ministerie van Financiën of een centraal ministerie de regie voert over de implementatie van de voorstellen. Dit gebeurt vanzelf als de voorstellen vooral worden gebruikt om het uitgavenkader vast te stellen zoals in Australië, Canada, Nederland en het UK het geval is, aangezien dit een verantwoordelijkheid is van de minister van Financiën (Australië, Canada, UK) of van de onderhandelaars over het kabinetsprogramma waarbij het Ministerie van Financiën doorgaans een belangrijke inbreng heeft op het punt van het financieel beleid (Nederland). In Denemarken zijn de rapporten pas klaar als de besluitvorming over de jaarlijkse bijstelling van het kader al is

afgerond en moet het Ministerie van Financiën afwachten of de lijnministeries de voorstellen zullen gebruiken. De vaststelling van het kader loopt als het ware vooruit op verwachte opbrengsten en de onderzoeken dienen meer als invulling van taakstellingen waartoe al besloten is dan als bron van nieuwe besparingen. Dit moet worden gezien als een zwak punt van de Deense procedure.

5 Conclusies

Wat kan Nederland in het licht van het voorgaande van het buitenland leren? De conclusie moet zijn: niet veel. De Nederlandse heroverwegingsprocedure bestaat langer dan enige vergelijkbare buitenlandse procedure, heeft kinderziekten overwonnen, was tot enkele jaren geleden het best geïnstitutionaliseerd en was effectief in termen van gerealiseerde besparingen.

Wanneer de verschillende aspecten worden langsgelopen waarop in de vorige paragraaf de procedures vergeleken zijn, dan is er geen aanleiding om verandering te brengen in uitvoering van de onderzoeken door ambtelijke werkgroepen, aangevuld met externe deskundigen, onder leiding van gezaghebbende personen die geen verantwoordelijk dragen voor het beleid dat wordt onderzocht. Het is in de Nederlandse politieke context niet goed denkbaar dat onderzoeken worden uitgevoerd door Financiën-teams zonder deelname van het vakdepartement, zelfs indien de informatieplicht beter geregeld zou worden dan thans het geval is¹³. Ook het verbod van plusvarianten en het toezicht door een commissie van hoge ambtenaren zijn goede kenmerken van de Nederlandse procedure. De verplichte 20 procent besparingsvariant is een voordeel omdat deze aanzet tot fundamenteel denken. Men kan zich echter afvragen of deze variant acceptabel zal blijven indien de bezuinigingsnoodzaak minder manifest is. In 1991 bleek dit niet het geval. Wellicht kan voor de toekomst een iets minder draconische variant, die toch tot fundamenteel denken aanzet ook goed functioneren; bijvoorbeeld 10 procent besparingsvariant.

Wat betreft de besluitvorming, is de Nederlandse situatie enigszins ambivalent. De procedure is jaarlijks, maar de besluitvorming over het uitgavenkader vindt slechts éénmaal per vier jaar plaats. In het verleden bleven de onderzoeken om deze ronde soms jaren liggen voordat ze werden gebruikt. Vanuit deze optiek, en ook om de onderwerpselectie te vergemakkelijken is er veel voor te zeggen te procedure slechts eenmaal per vier jaar te gebruiken, namelijk voorafgaande aan de kabinetsformatie (en ook als een kabinet gevallen is en een nieuw kader moet worden vastgesteld voordat de vierjaarsperiode is verstreken).

Het zwakste punt van de Nederlandse procedure is de onderwerpselectie. Dit hangt ten dele samen met het coalitiekarakter van de Nederlandse kabinetten. Er zijn echter wel verbeteringen mogelijk. De procedure kan beter wettelijk worden verankerd. Momenteel berust de procedure op een kabinetsbesluit, zonder wettelijke status. Het verdient de aanbeveling de procedure tenminste te regelen in een officiële ministeriële verordening van de minister van Financiën en daartoe een basis te scheppen in de Comptabiliteitswet.

¹³ Het is uiteraard nuttig dat Financiën-teams onderzoeken uitvoeren en analyses opstellen ter ondersteuning van het werk van de Inspectie der Rijksfinanciën, zoals ook thans het geval is, maar deze rapporten kunnen in de Nederlandse politieke context niet openbaar gemaakt worden zonder medewerking van het lijnministerie.

Ook verdient het aanbeveling de informatieplicht van de lijnministeries beter te regelen dan thans het geval is. In de Comptabiliteitswet zou een bepaling kunnen worden opgenomen, waarin expliciet wordt geregeld dat de lijnministeries verplicht zijn informatie aan het Ministerie van Financiën te leveren die nodig is bij de voorbereiding van beleidshervormingen, naast de algemene informatieplicht die reeds thans bestaat.

Dirk-Jan Kraan

* De auteur is senior economist bij de OESO.

Literatuur

- Nispen tot Pannerden, E.K.M van (1988), *De Heroverweging als schouwtoneel: elk speelt zijn rol en krijgt zijn deel*, Rotterdam, Risbo publicaties
- OESO (2010), *Public Administration after New Public Management*, Parijs, OESO
- Ruppert, C.J. (1991), *De Heroverweging*, in: C.A. de Kam, J. de Haan, Terugtrekkende overheid. Realiteit of Retoriek. Een evaluatie van de grote operaties, Schoonhoven, Academic Service.