



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Boekbespreking van: De beslissingen over de rijksbegroting

Tjeenk Willink, H.D.

Citation

Tjeenk Willink, H. D. (1970). Boekbespreking van: De beslissingen over de rijksbegroting. *Acta Politica*, 5: 1969/1970(1), 85-89. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3451191>

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3451191>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

te eisen dat zij bepaalde zaken openbaar maken. Hierbij kan worden gedacht aan:

— Een reglement voor de interne organisatie, waarbij eventueel kan worden geëist welke zaken moeten zijn geregeld, bv. de eisen die gesteld worden aan de toetreding tot de partij, het royement van leden, samenstelling van de verschillende partij-organen (hoeveel leden worden er gekozen en hoeveel leden zitten er *qualita qua* in?), functies en bevoegdheden van de verschillende partij-organen, regeling van de verhouding partij-fractie.

— Een reglement op de kandidaatstelling, zowel voor de Tweede Kamer als voor de Provinciale Staten en gemeenteraden.

Bij deze reglementen gaat het er niet om *hoe* een bepaalde politieke partij deze kwesties heeft geregeld, maar *dat* ze zijn geregeld. De politieke partijen zouden volledig vrij zijn van hun eigen zaken te regelen; het enige wat wordt geëist is, dat die reglementen bestaan en dat ze openbaar worden gemaakt. Voor de meeste partijen zou dit geen bezwaren opleveren: de reglementen zijn er, maar het is niet altijd eenvoudig ze te bemachtigen. Alleen zouden — al naar gelang de eisen — bepaalde punten in die reglementen moeten worden uitgewerkt.

Hiervoor zou het niet nodig zijn een partijwet te maken. De Kieswet stelt in art. G. 1 bepaalde eisen aan wat daar 'politieke groeperingen' wordt genoemd om te kunnen worden ingeschreven in het daarvoor bestemde register. De Kiesraad kan momenteel op drie gronden een dergelijk verzoek afwijzen. Hieraan zou een vierde kunnen worden toegevoegd, nl. het ontbreken van de bedoelde reglementen.

Ik heb van uitvoering van dit voorstel niet al te grote verwachtingen, maar het zou vooral door het openbaar maken van die stukken door de Kiesraad remmend kunnen werken op ongewenste bureaucratische machtsvorming binnen de partijen. Daarnaast zou het 't leven van de onderzoeker op het terrein van de organisatorische structuur der politieke partijen gemakkelijker maken.

BOEKBESPREKINGEN

KOOPMANS, L., *De beslissingen over de rijksbegroting*
Deventer (Kluwer) 1968. —166 p. f 17,50.

DREES JR., W. EN GUBBI, F. TH., *Overheidsuitgaven in theorie en praktijk*
Groningen (Wolters-Noordhoff) 1968. —343 p. f 17,90 (geb.).

Kort na elkaar verschenen in het najaar twee boeken, die de financieel-economische aspecten van het bestuursproces belichten.

Overheidsuitgaven in theorie en praktijk (Drees & Gubbi) is een inleiding op het specifieke terrein der overheidsuitgaven. Het proefschrift van Koopmans, *De beslissingen over de Rijksbegroting*, handelt over een belangrijk aspect van het uitgavenbeleid: het jaarlijks terugkerende proces van besluitvorming inzake de Rijksbegroting.

Beide publicaties sluiten voor het overgrote deel merkwaardig goed op elkaar aan zonder al te grote doublures.

De studie van Dr. L. Koopmans wil een 'poging tot een bestuurswetenschappelijke aanpak' zijn. De begrotingsopstelling wordt met name bekeken vanuit de vraagstelling hoe en waar worden de beslissingen over de rijksbegroting genomen. De methode van de schrijver om, alvorens tot een werkelijke bestuurswetenschappelijke doorlichting van een deel van het bestuursproces over te gaan, diverse benaderingen vanuit verschillende hulpwetenschappen te belichten, spreekt ons wel aan. Inherent aan een dergelijk aspect zijn echter alle problemen, die rond de bestuurskunde als afzonderlijke wetenschap steeds weer ter discussie staan. In de Inleiding (pag. 16) wordt dat ook onderkend: 'Bestudering van een onderdeel van het bestuursproces leidt er echter onvermijdelijk toe, dat men zich dient te verdiepen in onderwerpen behorende tot takken van wetenschap, waarin men niet deskundig is. Het is praktisch niet doenlijk kennis te nemen van alle disciplines die elk afzonderlijk hun licht laten schijnen over één bepaald aspect van het bestuursproces'. Koopmans is niet geheel ontsnapt aan dit, door hem zelf reeds signaleerde, gevaar. Het (politologisch-)economisch aspect heeft in de studie een enigszins zwaar accent gekregen. Deze indruk wordt waarschijnlijk mede bevestigd door het ontbreken, naast juridisch-, economische en politicologische gezichtspunten, van (andere) sociaal-wetenschappelijke benaderingswijzen. De keuze van Pen's strijdlusttheorie (een theorie van het onderhandelen, die neerkomt op een analyse van het onderhandelingsresultaat door dit te herleiden tot zekere data, die in feite van sociaal-psychologische aard zijn) had de afzonderlijke behandeling van sociaal-psychologische aspecten zeer wel kunnen rechtvaardigen. Dit zou misschien ook de plaats van deze strijdlusttheorie voor de niet-deskundige lezer nader hebben kunnen bepalen. Van de drie theoretische uitgangspunten waarop het onderzoek van Koopmans is gebaseerd (pluralistische conceptie van de overheid, beginsel van begrensde rationaliteit, strijdlusttheorie) zal hij met de waardering van het laatste de meeste moeite hebben. Dit houdt nauw verband met een ander probleem, dat waarschijnlijk inherent is aan elk (Nederlands) bestuurswetenschappelijk onderzoek: Verschillende bronnen zullen (als deze al openstaan voor de onderzoeker) veelal niet genoemd kunnen (mogen) worden in publicaties. Nagaan waar duidelijke feiten, waar hypothesen, waar 'theoretische onderbouw', hun invloed doen gelden, wordt voor de lezer daarmee moeilijk. Dit doet, hoe plausibel het totaal der bevindingen ook klinkt, aan de wetenschappelijke waarde van het onderzoek enige afbreuk. Deze laatste bezwaren worden door de schrijver beseft (bijv. Inleiding pag. 14, 15).

Gedeeltelijk had hij ze echter zelf kunnen ondervangen door een scherpere omlining van de plaats van de strijdtheorie (wat is de invloed van dit theoretische uitgangspunt op de uitkomsten van het onderzoek?) en een nog iets duidelijker onderscheid tussen verzameld materiaal en (aanvullende) interpretatie.

Het eigenlijke bestuurswetenschappelijke onderzoek richt zich op het ieder jaar terugkerende proces van vaststelling en verdeling der additionele begrotingsruimte in overeenstemming met de in het regeringsprogramma neergelegde regel van uitgavenpolitiek. Koopmans tracht stap voor stap de opeenvolgende fasen van dit proces na te gaan, daarbij de observatie vooral vanuit het 'centrum' i.c. het ministerie van Financiën verrichtend.

Van de factoren, die bij deze vaststelling en verdeling van de additionele ruimte een rol blijken te spelen, noemt Koopmans in zijn samenvatting o.a.:

- de invloed van bestaande theorieën over overheidsuitgaven (bijv. Zijlstra-norm);
- de vertraagde invloed van het parlement, via de fase van de begrotingsvoorbereiding voor het volgende jaar;
- de rol van de belangengroepen, via het parlement, door directe contacten met ministeries, door rapporten, nota's en dergelijke (factoren waarop ook Drees en Gubbi de aandacht vestigen);
- de betekenis van onvolledige informatie en derhalve de intuïtie in het bestuursproces (beginsel der begrensde rationaliteit) en
- de geringe directe betekenis van de in de onderhandelingen tussen het ministerie van Financiën en de vakdepartementen aangevoerde argumenten.

Een belangrijk aspect van het proces, dat door Koopmans niet met zoveel woorden in zijn slotbeschouwing wordt genoemd, achten wij de, ook politiek belangrijke, rol van het ministerie van Financiën. De volgende gegevens, ontleend aan zijn onderzoek mogen dit illustreren: In de allereerste plaats is de gehele 'Ruimtefilosofie' op zichzelf een machtig instrument in de handen van de minister van Financiën ten behoeve van de beheersing van het totaal der uitgaven; daarnaast oefent het ministerie ook grote invloed uit op de verdeling van de ruimte over de verschillende departementen, en dientengevolge op de vraag welke taken wel en welke niet kunnen worden uitgevoerd.

Een en ander wordt reeds duidelijk bij de opstelling van de (ontwerp-) streefcijfers vanwege het ministerie van Financiën. De noodzaak van het per ontwerp-streefcijfer aangeven van marginale posten (uitgaafposten die — zo nodig — voor schrapping of verlaging in aanmerking komen) doet de politiek belangrijke taak van de inspecteurs van financiën naar voren komen. Weliswaar wordt hun keuzemogelijkheid beperkt door de geringe flexibiliteit der overheidsuitgaven, maar het ontbreken van een algemeen criterium voor aanwijzing laat ruime mogelijkheden tot eigen beoordeling. Koopmans stelt dat in het algemeen die posten worden geëlimineerd, welke schrapping op zakelijke gronden voor de betrokken belangen het minste nadeel oplevert. Zakelijke gronden stelt hij daarbij tegenover politieke overwegingen. Naar ons oordeel geeft de schrijver hier aan 'politiek' wel een zeer enige interpretatie ('politieke' haalbaarheid; 'politieke' weerstanden), die het politieke element dat impliciet natuurlijk toch in het oordeel van de inspecteur aanwezig is, verdoezelt.

Groot gewicht heeft het oordeel van de minister van Financiën bij het opstellen van de zgn. zaaglijn, waarbij de marginale posten uit de verschillende homogene groepen tegen elkaar afgewogen dienen te worden. Het algemene regeringsbeleid, zoals geconcretiseerd in kabinetsprogramma, kamerstukken en notulen van de ministerraad, geeft hierbij een meer of minder gedetailleerde richtlijn.

Bij dit alles dient overwogen te worden, dat het door de minister van Financiën

voorgestelde uitgavetotaal veelal door de ministerraad (weliswaar onder protest) wordt aanvaard en de streefcijfers als uitgangspunt dienen voor de onderhandelingen tussen het ministerie van Financiën en de sector-departementen. De onderhandelingen tussen het ministerie van Financiën (in eerste instantie de inspectie) en de 'spending departments' (in eerste instantie de beleidsafdelingen) vormen een volgende etappe in de begrotingsvoorbereiding. In de meeste gevallen komen inspecteur van financiën en afdelingschef tot overeenstemming. In dat geval kan het afdelingshoofd er vrijwel zeker van zijn, dat het bedrag op de definitieve begroting komt. Dit is voor de beleidsafdelingen een van de aantrekkelijke aspecten van de overeenstemming op ambtelijk niveau en toont duidelijk de belangrijke positie van de inspecteur van financiën bij de begrotingsvoorbereiding.

Wordt geen overeenstemming bereikt, dan schuift het conflict door naar het bilaterale overleg tussen de minister van Financiën en de desbetreffende sectorminister. Het kan voorkomen, dat de minister van Financiën alsnog bijstelling van het oorspronkelijk door de inspecteur voorgestelde bedrag (bijvoorbeeld op grond van nieuwe gegevens) redelijk acht. Veel zal afhangen van het oordeel van de minister van Financiën inzake de mogelijkheid de belastingdruk op te voeren en van de vraag of naar zijn mening de extra last van de marginale belasting opweegt tegen de maatschappelijke voordelen van de omstreden uitgave. Eigen ideologie en visie op de haalbaarheid van dergelijke belastingmaatregelen spelen hierbij een grote rol. Mocht ook het bilaterale overleg tussen minister van Financiën en sectorminister niet tot overeenstemming leiden, dan wordt de beslissing aan de ministerraad overgelaten. De andere ministers voelen er echter meestal weinig voor in een dergelijk conflict partij te kiezen (regel van de non-interventie) en het is vooral de minister-president, die in voorkomende gevallen arbitreert. Hij kiest daarbij dikwijls de zijde van de minister van Financiën, hetgeen diens positie in niet geringe mate versterkt, temeer omdat in de praktijk veelal de verwachting inzake de houding van de minister-president van groter belang is dan zijn werkelijke optreden (preventieve werking).

Uit de aandacht, die wij hierboven gaven aan de invloed van het ministerie van Financiën niet alleen op de bepaling van het totaal der uitgaven maar ook op de verdeling van de beschikbare ruimte over de verschillende departementen, volgt niet, dat deze invloed op het uitgavenbeleid zonder meer onjuist geacht moet worden. Het ministerie van Financiën is eigenlijk de enige instantie die reële tegendruk geeft tegen het streven naar 'meer' van de sector-specialisten in het parlement en daarbuiten en de vakdepartementen. Indien men redelijke afweging van de verschillende belangen voorstaat, is er zelfs alle reden — met name voor reeds bestaande uitgaven, die eenmaal op de begroting, moeilijk weer zijn af te voeren — de tegendruk te versterken. Het is echter de vraag of deze taak geheel aan de minister van Financiën moet worden overgelaten, temeer nu duidelijk blijkt, dat hij daarmee een groot stuk algemeen beleid voert c.q. kan voeren.

Het is jammer, dat Koopmans zich van een oordeel op dit punt onthoudt.

Neemt het ministerie van Financiën in *De beslissingen over rijksbegroting* een centrale plaats in, het boek van Drees en Gubbi *Overheidsuitgaven in theorie en praktijk* bevat over dit ministerie slechts enkele zijdelingse opmerkingen. Krijgen de standpunten in het parlement, van belangengroepen, vakdepartementen en regering als geheel, ruime aandacht, afzonderlijke stellingname van Financiën zou, afgaande op dit boek, niet of nauwelijks voorkomen. Zelfs het hoofdstuk gewijd aan procedures inzake de uitgaven noemt dit departement nergens. Toch is het de lezer van de studie van Koopmans duidelijk, dat de discretie op dit punt geen afwezigheid van het ministerie van Financiën impli-

ceert. Vele bezwaren en wensen, die door Drees en Gubbi worden geformuleerd, leven vooral bij dit ministerie. Verwezenlijking van de twee centrale gedachten in hun studie (nut van de marktdemocratie en noodzaak van analyse en toetsing van het politiek-economische besluitvormingsproces) zou de taak van juist de minister van Financiën (bijvoorbeeld bij de begrotingsopstelling) vereenvoudigen. Het nut van de marktdemocratie en het prijsmechanisme en het beginsel van de consumptievrijheid ('de consument komt tot zijn maximale tevredenheid, gegeven zijn inkomen, bij vrijheid van consumptie tenzij hij niet volwassen genoeg is om zelf te kunnen kiezen of er belangrijke externe gevolgen zijn') worden door de auteurs met grote stelligheid naar voren gebracht. Weliswaar wordt erkend, dat min of meer ernstige verstoringen mogelijk zijn, maar deze zijn niet inherent aan de opgestelde beginselen en dienen daarom als afzonderlijke problemen (h)erkend en opgelost te worden (bijvoorbeeld inkomensverdeling). Hoewel het marktmechanisme in beginsel zeker brede toepassing kan vinden bij diverse afzonderlijke overheidsactiviteiten, hetgeen het kostenbewustzijn bij de exploitatie van verschillende quasi-collectieve goederen ten goede zou komen (bijvoorbeeld: wegen, overheidsbedrijven) is het toch de vraag of een stringente doorvoering van het marktmechanisme in het totaal van het financiële overheidsbeleid geen verstoringe gevolgen zou hebben (bijvoorbeeld leningen in de collectieve sector).

Het is mede hierom jammer, dat aan de collectieve goederen, de harde kern van de overheidsuitgaven, in het boek niet meer aandacht wordt besteed. Het argument dat de auteurs hiervoor aanvoeren ('In Nederland zijn er van collectieve goederen minder analyses dan van andere. Dit hoofdstuk zal daarom summier zijn.') is niet erg overtuigend. Het zou gebruikt kunnen worden bij de behandeling van tal van (andere) overheidsuitgaven, die in het boek gelukkig wel ruime aandacht krijgen. De werkelijke reden lijkt dan ook veeleer gelegen in de belangstelling van de schrijvers voor met name de quasi-collectieve goederen en hun streven om een aantal misverstanden en onjuiste argumenten die daar veelvuldig voorkomen te analyseren.

Een tweede centrale gedachte in dit boek vormt dan ook de noodzaak om door een toetsing van doel, middelen en resultaten het politiek-economische besluitvormingsproces door te lichten. Aldus wordt een onderscheid mogelijk tussen politieke motieven en economische data. Het voorwoord geeft duidelijk de bedoeling van de schrijvers in dezen weer: 'De analyse van overheidsuitgaven is gebaseerd op logisch redeneren. Een aantal conclusies kan worden getrokken onafhankelijk van de waardering van diverse overheidsactiviteiten (en van belastingheffing). Veelal echter moeten voor- en nadelen worden gewaardeerd om tot een conclusie te komen. Over de waarde van een bepaalde overheidsactiviteit kan elke politicus en elke andere burger zijn mening hebben. Vaak zijn die meningen bekend. Zo kan ook concreet worden nagegaan in hoeverre bepaalde uitgaven zinvol zijn, gezien gestelde doeleinden. Soms leidt de analyse tot de conclusie: die overheidsactiviteit levert resultaat X op voor kosten Y. Is het U, beoordelaar, dat waard?' Het boek sluit hiermee aan bij het algemene streven naar duidelijkheid en doorzichtigheid in het bestuursproces, waarmee in Nederland bijvoorbeeld Van Duynen zich heeft beziggehouden (*Prospectief bestuur*, Leiden 1964), en waarop ook de studie van Koopmans betrekking heeft. Het verband met het algemene terrein van het openbaar bestuur ligt ook voor de hand, nu weinige van de talrijke overheidsactiviteiten zonder financiële gevolgen blijven. Verschillende taken van de overheid krijgen daarom de aandacht bij de behandeling van enkele uitgaafgroepen (bijvoorbeeld: overheidsbedrijven, infrastructuur, woningbouw, collectieve goederen). Deze afzonderlijke uitgaafstudies zouden gezien kunnen worden als de eerste aanzet tot de samenstelling van een Encyclopedie van de overheidsuitgaven, waarvoor Drees en

Gubbi in hun slotopmerking een pleidooi voeren. De enkele maanden geleden opgerichte Stichting Instituut voor onderzoek van overheidsuitgaven zal door hen in dit verband met instemming zijn begroet.

Bij de bespreking van de afzonderlijke uitgaafgroepen wordt regelmatig teruggegrepen op de begrippen, die in het hoofdstuk over de theorie van de uitgaven, vaak op zeer duidelijke wijze, aan de orde worden gesteld (bijvoorbeeld: marktdemocratie en prijsmechanisme, allocatie, stabilisatie van de conjunctuur, inkomensverdeling). Helaas ontbreken duidelijke verwijzingen naar de desbetreffende paragrafen.

Waar de afzonderlijke uitgaafgroepen en de theoretische benadering van de overheidsuitgaven in dit boek een ruime plaats innemen, komt de behandeling van de uitgavenpolitiek van diverse naoorlogse kabinetten enigszins in de verdrinking. Deze indruk wordt waarschijnlijk mede gevestigd door bespreking van verschillende kabinetsstandpunten in het theoretische gedeelte. Hoewel stringente scheiding van theorie en praktijk waar deze zo nauw verweven zijn als bij de overheidsuitgaven niet te realiseren is, was een strengere indeling dan thans is gevolgd bepaald mogelijk geweest.

Dit bezwaar geldt in meerdere of mindere mate voor het gehele boek. Het feit dat deze studie een bewerking is van verschillende collegedictaten en eerdere publicaties van de schrijvers zal hieraan wel niet vreemd zijn.

Bovenstaande min of meer kritische opmerkingen zijn bepaald niet bedoeld als uitputtende bespreking. Dit boek bevat zoveel materiaal dat een recensie als deze noodzakelijkerwijze beperkt moet blijven tot enkele aspecten. Met name kan niet worden ingegaan op de vele stimulerende meningen en kanttekeningen, die de lezer prikkelen tot eigen stellingname en hopelijk tot nader onderzoek. Ieder die zich interesseert voor het bestuursproces en vooral de financieel-economische aspecten daarvan, wordt lezing van dit boek, in combinatie met de studie van Koopmans, zeer aanbevolen.

H. D. TJEENK WILLINK

POLAK, FRED. L., *Prognostica. Wordende wetenschap schouwt en scheidt de toekomst*

Deventer (Kluwer), 1968. — Boek I 352 p., Boek II 393 p., f 93,50.

Wat bij lezing van de omvangrijke delen van Polaks 'Prognostica' onmiddellijk opvalt is de tegenstelling tussen de door de schrijver aangezegde exponentiële groei, opgezwepte acceleratie, dynamiet-achtige explosie, structurele omvorming en revolutionaire vernieuwing enerzijds en de keuvelende toon waarop één en ander aan ons wordt meegedeeld anderzijds. Het uithoudingsvermogen van de lezer wordt dan ook regelmatig ernstig op de proef gesteld. Maar niet alleen in dit opzicht stelt het onderhavige werk teleur.

Het eerste hoofdstuk van Boek I belooft 'Definities en denkmodellen', maar zowel naar het één als het ander speurt men daarin tevergeefs. Toch valt er heel wat te definiëren, om te beginnen het begrip toekomst zelf. Volgens de ondertitel is Prognostica de wordende wetenschap die de toekomst schouwt en scheidt. Daar men echter zelden de toekomst zal scheppen die men schouwt of geschouwd heeft, is het kenobject van meet af aan dubbelzinnig. Men kan een begrip toekomst onderscheiden als perspectief van het huidige handelen, als mogelijke, alternatief-verwezenlijkbare of gewilde constellatie en als persoonlijke of collectieve situatie. Men kan met dat woord vervolgens de bestaansmogelijkheid, de toepassingsmogelijkheid, de functie of de richting van ontwikkeling van een bepaalde zaak aanduiden. En dan behoeft het begrip nog definiëring,