

De erfenis van Ruding (II)

Op 28 juni j.l. verscheen in *ESB* een artikel van de hand van Sterks, De Haan en De Kam naar aanleiding van het budgettaire beeld dat de *Voorjaarsnota 1989* biedt. Zij komen tot de conclusie dat het met de budgetdiscipline anno 1989 nog steeds slecht gesteld is en dat minister Ruding op dit gebied veel minder resultaten heeft geboekt dan in het algemeen wordt aangenomen. In hun artikel stellen de auteurs dat uit de *Voorjaarsnota* geconcludeerd kan worden dat de rijksuitgaven in 1989 met bruto *f* 8,6 mrd. overschreden worden, daarmee hun stelling illustrerend dat de regels voor de budgetdiscipline weinig effect hebben. Het bedrag van *f* 8,6 mrd. is berekend door een gedetailleerde analyse van de *Voorjaarsnota 1989*. Deze analyse is op zichzelf waardevol, omdat gepoogd is in kaart te brengen met welke bruto-tegenvallers men bij de uitvoering van de begroting te maken heeft en welke compensaties daar tegenover staan.

Wij hebben echter kritiek op de wijze waarop het bedrag van *f* 8,6 mrd. berekend is. Wij zullen dat in deze reactie aan de hand van een eigen cijferanalyse toelichten. Wij komen zelf tot de con-

clusie dat sprake is van een bruto-overschrijdingsbedrag in de uitgavensfeer van *f* 6,3 mrd. Vergeleken met voorgaande jaren is dit bedrag niet uitgesproken hoog. Uitgaande van de regels van de budgetdiscipline wordt volgens ons slechts een bedrag van *f* 1,5 mrd. niet op de door het kabinet afgesproken wijze gecompenseerd. Ook willen we enkele kanttekeningen plaatsen bij de wijze waarop de auteurs de naleving van de regels van de budgetdiscipline hebben getoetst en bij de manier waarop enkele omvangrijke uitgaven- en ontvangstenmutaties moeten worden ingeschat.

Deze kritiek doet wat ons betreft niets af aan de conclusie van de opstellers van het artikel dat het uitgangspunt van de budgetdiscipline in de praktijk (met name op enkele departementen) onvoldoende wordt waargemaakt. Wel menen wij dat een gedetailleerde analyse van de *Voorjaarsnota 1989* aanleiding geeft tot een veel genuanceerder oordeel dan in het artikel door de drie auteurs is gebeurd.

In deze reactie willen we achtereenvolgens ingaan op:

- de interpretatie van de regels van de budgetdiscipline;
- de analyse van de uitgaven- en ontvangstenmutaties;
- de beoordeling van enkele beeldbepalende mutaties.

Budgetdiscipline

De drie auteurs constateren terecht dat de aanpassing van de regels van het stringente begrotingsbeleid begin 1988 tot doel had tot een verbetering van de budgetdiscipline te komen. Het kabinet kondigde destijds aan voornemens te zijn de toen afgesproken regels consequent toe te passen. Sterks, De Haan en De Kam constateren dat hiervan in de praktijk weinig terecht komt, aangezien een zeer aanzienlijk overschrijdingsbedrag (netto f 4,4 mrd.) uit de *Voorjaarsnota 1989* dit jaar niet gecompenseerd zal worden.

Zij wijten dit aan een van de regels van de budgetdiscipline¹, waarin bepaald is dat "...bij compensatie van overschrijdingen voor de rijksbegroting als geheel de kasontwikkeling in elk van de onderscheiden begrotingsjaren maatgevend is". De schrijvers interpreteren deze regel zo dat overschrijdingen geen probleem zijn zolang zij door meevallende (belasting)ontvangsten kunnen worden gecompenseerd. Deze interpretatie is echter niet in overeenstemming met de toelichting van de minister van Financiën op deze regel. Uit die toelichting blijkt namelijk dat met het begrip kasontwikkeling bedoeld wordt aan te geven dat de budgetdiscipline voor de rijksbegroting in zijn geheel op kasbasis en niet op verplichtingbasis plaatsvindt. Een departement dat bij voorbeeld te maken krijgt met een overschrijding als gevolg van een onverwachte vervroeging van een kasbetaling op een reeds aangegane verplichting (zonder dat het verplichtingsbedrag overschreden wordt), is toch gehouden die kasoverschrijding in dat jaar te compenseren.

De regels voor de budgetdiscipline, zoals die door het kabinet-Lubbers II zijn opgesteld, sluiten in onze waarneming juist uit dat uitgavenoverschrijdingen gecompenseerd kunnen worden door hogere belastingontvangsten. Dat blijkt bij voorbeeld uit het antwoord op een door de Kamer gestelde schriftelijke vraag over de brief van de minister van Financiën: "Met de stelling dat de belasting- en premieontvangsten geen directe rol spelen bij de budgetdiscipline, wordt bedoeld dat bij voorbeeld een meevalter in de belastingontvangsten geen adequate compensatie is voor tegenvallende uitgaven²". Daar waar het kabinet dat toch doet, zoals in deze *Voorjaarsnota* - volgens onze bereke-

ningen - voor een bedrag van f 0,8 mrd., handelt het dus in strijd met de eigen regels.

Een tweede opmerking die wij willen maken, betreft het verwijt van de auteurs dat de omvang van de totale uitgavenoverschrijdingen wordt verdoezeld doordat alleen saldocijfers worden genoemd. Elders in het artikel stellen ze dat het door hen berekende totale overschrijdingsbedrag van f 8,6 mrd. als het ware gemaskeerd wordt door onderuitputting op begrotingsposten ter waarde van in totaal circa f 4,2 mrd. Daardoor suggereren ze dat deze onderuitputting niet zo maar weggestreept mag worden tegen uitgavenoverschrijdingen. De regels van de budgetdiscipline maken dit echter wel degelijk mogelijk. Zo luidt regel O: "Meevallers in de uitgaven mogen worden aangewend voor tegenvallers binnen hetzelfde hoofdstuk³". Juist door in hun artikel het accent te leggen op het verzwijgen van de bruto-uitgavenoverschrijding van f 8,6 mrd., doen de auteurs onzes inziens geen recht aan de regels van de budgetdiscipline op dit punt.

Het is overigens zeer gebruikelijk dat mee- en tegenvallers in de begrotingsuitvoering tegen elkaar worden weggestreept. Dat gebeurde bij voorbeeld ook in 1981 en 1984, toen op de rijksbegroting in zijn geheel van een netto-overschrijding van de uitgaven geen sprake was (zie tabel 1 van het artikel van 28 juni). In die jaren was sprake van een totaal aan bruto-uitgavenoverschrijdingen op alle begrotingshoofdstukken gezamenlijk, dat uitgedrukt in verhouding tot het totaal van de vastgestelde begroting respectievelijk 5,2% en 8,1% bedroeg⁴. Het door de auteurs berekende bedrag van bruto-overschrijdingen in 1989 betekent een bruto-overschrijding met 4,7%, dat wil zeggen nog lager dan in de vanuit een oogpunt van budgetdiscipline betrekkelijk zorgeloze jaren 1981 en 1984⁵. Het berekende bedrag voor bruto-overschrijdingen is daarom naar ons oordeel geen geschikte maatstaf voor de beoordeling van de budgetdiscipline. Het zegt wel iets over de kwaliteit van de ramingen, maar om daarover uitspraken te doen zouden vergelijkingen met andere jaren moeten worden gemaakt, waarbij ook onderuitputting op begrotingsartikelen zou moeten worden betrokken.

Ten slotte willen we in dit verband opmerken dat de omvang van het bedrag van de bruto-overschrijdingen ook sterk bepaald wordt door het niveau van de analyse. Als bij voorbeeld ook alle verschuivingen binnen afzonderlijke begrotingsartikelen bij de berekeningen meegenomen zouden worden, zou het bruto-overschrijdingsbedrag nog hoger zijn dan f 8,6 mrd.

Sterks e.a. gaan niet in op de rol van de zogenoemde niet-belastingontvang-

sten bij de budgetdiscipline. We noemen de regel op dit punt: "De niet-belastingmiddelen worden direct betrokken bij het systeem van budgetdiscipline voor de uitgaven, met uitzondering van de gasbaten en de tot de collectieve-lastendruk te rekenen niet-belastingontvangsten⁶". Deze regel impliceert naar onze mening dat relevante tegenvallers bij de niet-belastingmiddelen betrokken moeten worden bij de analyse. Omgekeerd kunnen meevallers bij dergelijke ontvangsten ingezet worden ter compensatie van tegenvallers, ook van uitgavenoverschrijdingen. De regels laten dus toe dat bij voorbeeld ontvangsten uit vervroegde aflossing van woningwetleningen en verkoop van staatsdeelnemingen als compensatie worden ingezet. Mede aan de hand van deze opmerkingen zullen we hierna onze cijferanalyse uiteenzetten en de conclusies die we daaraan verbinden.

De cijferanalyse

De resultaten van onze cijferanalyse hebben wij weergegeven in tabel 1. In onze analyse zijn we uitgegaan van de bruto-overschrijdingen op de uitgaven, zoals ook in het artikel van Sterks e.a. is weergegeven (kolom 1). Daarop moeten echter technische overboekingen van gelden tussen afzonderlijke posten en departementen, uitdelingen uit de aanvullende posten, desalderingen en min of meer boekhoudkundige mutaties in mindering worden gebracht. Die zijn immers niet relevant voor het begrotingsbeeld in totaliteit, noch voor het financieringstekort, en ze mogen dus niet als overschrijding gekwalificeerd worden. Een enkel voorbeeld van een door de auteurs meegerekende 'uitgavenoverschrijding' willen we de lezer niet onthouden. De Tweede Kamer was het niet eens met minister Brinkman over de provinciale verdeling van

1. Zie de brief van de minister van Financiën inzake de budgetdiscipline van 19 januari 1988, Tweede Kamer, kamerstuk 20 200, nr. 41, blz. 17.

2. Zie kamerstuk 20 200, nr. 45, blz. 3, antwoord 8.

3. Idem, nr. 41, blz. 16

4. Zie *Verslag Algemene Rekenkamer 1986*, kamerstuk 19 905, blz. 50. De Rekenkamer berekende op die plaats in het verslag het totaal van de uitgavenoverschrijdingen op de begrotingsartikelen van alle begrotingshoofdstukken, die niet tijdig door de Staten-Generaal waren geautoriseerd. Het feitelijke overschrijdingsbedrag kan daarom nog iets hoger zijn.

5. Dit percentage is berekend door het totaal van de bruto-overschrijdingen van de begrotingshoofdstukken en de aanvullende posten (f 6,9 mrd.) te delen door het totale oorspronkelijke begrotingsbedrag voor deze onderdelen van de rijksbegroting (f 147,1 mrd.).

6. Zie kamerstuk 20 200, nr. 41, blz. 18.

de voor de bejaardenoorden beschikbare gelden. De enige mogelijkheid om de wettelijk vastgelegde verdeelsleutel te omzeilen was een amendement: een verlaging van het artikel bejaardenoorden en invoeging van een nieuw artikel voor hetzelfde bedrag. Van uit de hand lopende uitgaven was dus in het geheel geen sprake. Toch rekenen de auteurs dit bedrag (f 62 mln.) mee.

In totaal blijkt het om f 2,3 mrd. aan dit soort mutaties te gaan (zie kolom 2), zodat het voor toepassing van de regels voor de budgetdiscipline relevante bedrag aan uitgavenoverschrijdingen daarmee op f 6,3 komt in plaats van het door Sterks e.a. berekende bedrag van f 8,6 mrd. (zie de volgende paragraaf voor een toelichting op de desaldering van f 600 mln. bij de WIR) Door meevallers in de uitgaven sfeer en specifieke compensatie – inderdaad groten deels nog niet concreet ingevuld – wordt deze uitgavenverhoging met een kleine f 2 mrd. gecompenseerd (kolom 3), zodat circa f 4,4 mrd. resteert (kolom 4). Daarbij hebben we in tegenstelling tot de schrijvers de compensaties voor in 1988 opgetreden overschrijdingen (in totaal f 232 miljoen) niet meegerekend; wij vinden het niet juist om in 1989 te realiseren compensaties voor in 1988 opgetreden overschrijdingen ook nog eens mee te tellen als compensatie voor in 1989 opgetreden overschrijdingen.

Tegenvallers in de ontvangsten sfeer hebben wij in onze cijferanalyse wel meegenomen (kolom 5); afgezien van de gasbaten, waarvoor in beginsel generale compensatie zou moeten worden geboden, geldt voor deze tegenvallers dat op het desbetreffende hoofdstuk compensatie had moeten worden geboden. Dat blijkt overigens slechts voor een van de vijf hoofdstukken het geval te zijn (Financiën).

In kolom 6 hebben wij de ontvangstenverhogingen weergegeven. We hebben al aangegeven dat deze verhogingen in principe voor compensatie mogen worden gebruikt. Het resterende saldo van niet-gecompenseerde tegenvallers in de uitgaven- én ontvangsten sfeer, respectievelijk voor de algemene middelen vrijvallende gelden is opgenomen in kolom 7. Daaruit valt af te leiden dat voor een bedrag van f 1,5 mrd. geen compensatie is afgesproken.

Bij de besluitvorming over generale compensatie van de daarvoor in aanmerking komende uitgavenoverschrijdingen en tegenvallers bij de ontvangsten moet volgens de regels een verdeelsleutel worden afgesproken. Voor zover departementen per saldo geld overhouden, zou kunnen worden beargumenteerd dat zij voor dat bedrag zijn aangeslagen in het kader van de generale compensatie. In onze cijferopstelling zou dat betekenen dat er impliciet

Tabel 1. Voorjaarsnota 1989. Bedragen in miljoenen guldens

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
I	0	0	0	0	0	0	0
II	4	1	0	3	0	0	-3
III	3	2	0	0	0	4	4
IV	0	0	0	0	0	0	0
V	18	4	17	-3	0	0	3
VI	134	44	0	90	0	68	-22
VII	187	105	60	22	0	50	28
VIII	1.586	296	257	1.033	49	135	-947
IXA	48	-4	85	-2	0	27	29
IXB	165	72	75	18	95	314	200
X	651	240	372	40	0	9	-31
XI	1.337	55	109	1.173	76	600	-648
XII	355	106	95	153	12	0	-165
XIII	232	28	60	144	0	129	-15
XIV	113	64	26	24	15	0	-39
XV	1.043	90	554	398	0	0	-398
XVI	351	241	176	-65	0	0	65
Ontwikk.samenw.	45	23	7	14	0	0	-14
Aanvull. posten	643	0	0	643	0	0	-643
Gemeentefonds	422	301	0	121	0	0	-121
Provinciefonds	27	19	0	8	0	0	-8
Fds. Invest. Rek.	1.000	600	0	400	0	0	-400
Rijkswegenfonds	43	43	0	0	0	0	0
EG	180	0	5	175	0	455	280
Gasbaten	0	0	0	0	700	0	-700
Verkoop staatsdln.	0	0	0	0	0	2.066	2.066
Totaal	8.585	2.301	1.896	4.387	947	3.855	-1.479

(1) Saldo uitgavenoverschrijdingen per hoofdstuk

(2) Overboekingen, desalderingen, enzovoorts

(3) Compensaties in de uitgaven sfeer

(4) Niet in de uitgaven sfeer gecompenseerde uitgavenoverschrijdingen

(5) Saldo tegenvallers niet-belastingontvangsten per hoofdstuk

(6) Saldo ontvangstenverhogingen per hoofdstuk

(7) (6) - (5) - (4): niet gecompenseerde tegenvallers per hoofdstuk

generale compensatie heeft plaats gevonden voor f 329 mln. (het saldo van de positieve bedragen per departement uit kolom 7).

Beeldbepalende mutaties

Een zeer opvallende overschrijding in de Voorjaarsnota 1989 is de zogenoemde uitfinancieringsproblematiek volkshuisvesting, waarmee een bedrag gemoeid is van f 1,2 mrd. "Ronduit schokkend..." volgens de auteurs van het artikel. Het bedrag is zeker hoog, maar de achtergronden ervan zijn niet zonder belang als het om een beoordeling gaat. De extra uitgaven zijn in feite nodig voor volkshuisvestingsubsidies die in de afgelopen tien jaar wel begroot waren, maar – als gevolg van onder meer allerlei administratieve achterstanden – niet tot betaling zijn gekomen. Door de opschoningsactie bij het Directoraat-Generaal voor de Volkshuisvesting mag worden aangenomen dat nu alle achterstallige rekeningen in kaart zijn gebracht en dat de in tien jaar tijd opgebouwde schuld op ordelijke wijze kan worden afgelost. Deze uitgavenoverschrijding kwalificeren wij daarom in de eerste plaats als het resultaat van

de noodzakelijke verbetering van het begrotingsbeheer bij VROM: een inhaalslag, die de weg vrij maakt voor een beter gecontroleerde begrotingsuitvoering in de toekomst.

Wij vinden het daarom te gemakkelijk en onjuist deze uitgavenoverschrijding te beschouwen als het gevolg van een slechte budgetdiscipline anno 1989. Daar komt nog bij dat het bedrag van f 1,2 mrd. voor het Rijk ook een positieve vermogensmutatie tot gevolg heeft: de schuld van het Rijk neemt immers met hetzelfde bedrag af.

Gelet op het voorgaande punt is het naar onze mening niet op voorhand verwerpelijk dat tegenover de overschrijding van f 1,2 mrd. in 1989 een negatieve vermogensmutatie wordt ingezet in de vorm van een meevaller van f 0,6 mrd. in verband met de vervroegde aflossing van woningwetleningen. Hoe in consequent deze compensatie ook is, bezien vanuit de wijze waarop de vervroegde aflossingen in de afgelopen jaren zijn behandeld, op grond van de regels van de budgetdiscipline valt er strikt genomen geen bezwaar tegen te maken.

Ook de inzet van de opbrengst uit verkoop van staatsdeelnemingen (f 2,1 mrd.) als compensatie is weliswaar een vermogensmutatie, maar

niettemin op grond van de regels van de budgetdiscipline aanvaardbaar. Voor zover tegenover deze negatieve vermogensmutatie een positieve geplaatst kan worden (zie de hierboven genoemde *f* 0,6 mrd.) kan er naar ons oordeel ook vanuit de optiek van de staatsbalans geen bezwaar tegen bestaan.

De ook ditmaal weer op een mooi rond bedrag afgeronde WIR-overschrijding (*f* 1 mrd.) is de zoveelste in een lange serie. Als ergens de kwaliteit van de raming op een bedroevend laag niveau ligt, dan is het hier wel. Het zou echter niet reëel zijn het totale bedrag aan te merken als in principe te compenseren uitgavenoverschrijding. De vele analyses die de afgelopen jaren van steeds weer nieuwe WIR-overschrijdingen zijn gemaakt hebben in ieder geval duidelijk gemaakt, dat er een directe samenhang bestaat tussen de opbrengsten aan vennootschapsbelasting (en inkomstenbelasting) en de WIR-uitgaven. Voor zover hogere uitgaven het gevolg zijn van te laag geraamde investeringen zijn ze als tegenvallers te kwalificeren; voor zover het onderschattingen betreft van WIR-aanspraken door vertraagde registratie – registratie bij de voorlopige aanslag, en vaak zelfs pas bij de definitieve aanslag – zijn de hogere WIR-uitgaven in beginsel niet relevant voor het financieringstekort doordat er parallele opbrengststijgingen aan vennootschapsbelasting tegenover staan.

Een kwantitatieve schatting is moeilijk te geven. Op basis van analyses van de overschrijdingen in 1986 en 1987 mag worden aangenomen dat het door hogere ontvangsten aan vennootschapsbelastingen 'gecompenseerde' deel van de WIR-overschrijding in de orde van grootte van 50-70% zal liggen. In onze cijferopstelling zijn we van 60% uitgegaan. De reële overschrijding bedraagt dan *f* 400 mln. Wij hebben de raming van de belastingontvangsten met een overeenkomstig bedrag van *f* 600 mln. verlaagd. Gelet op het feit dat de WIR inmiddels is afgeschaft kan hier niet van een gebrek aan budgetdiscipline anno 1989 worden gesproken, afgezien wellicht van mogelijk opgetreden anticipatie-effecten naar aanleiding van de discussie over afschaffing van de kleinschaligheidstoeslag.

De hogere afdracht aan invoerrechten aan de EG (*f* 180 mln.) wordt veroorzaakt door een toename van de invoer. Deze uitgavenverhoging mag niet geïsoleerd worden beschouwd: de EG-begroting wordt gefinancierd uit vier eigen middelen, waarvan het tweede (invoerrechten), het derde (btw-afdracht) en het vierde (bnp-afdracht) ten laste van de rijksbegroting komen. Door meevallende inkomsten uit de eerste drie eigen middelen en door meevallende EG-landbouwuitgaven is het beroep

Tabel 2. Uitgavenoverschrijdingen en ontvangstentegenvallers

Te compenseren uitgavenoverschrijdingen:	<i>f</i> 6,3 mrd.
Te compenseren ontvangstentegenvallers:	<i>f</i> 0,9 mrd.
Compensatie door uitgavenmeevallers en -verlagingen:	<i>f</i> 1,9 mrd.
Compensatie door meevallers ontvangsten:	<i>f</i> 3,8 mrd.
Niet gecompenseerd:	<i>f</i> 1,5 mrd.

op het vierde eigen middel achtergebleven bij de raming. Per saldo levert dat voor de schatkist een meevaller op van *f* 280 mln. Het is dan ook niet reëel om de tegenvaller bij de invoerrechtenafdracht impliciet als een te compenseren uitgavenoverschrijding aan te merken.

De tegenvaller bij de gasbaten (*f* 700 mln.; als de corresponderende tegenvaller bij de vennootschapsbelasting wordt meegerekend zelfs *f* 1000 mln.) moet in onze opvatting voor generale compensatie in aanmerking komen. De regels voor de budgetdiscipline zijn daarover weinig concreet, omdat ze, voor zover ze betrekking hebben op niet-belastingontvangsten, vooral gericht zijn op de compensatie van hogere uitgaven door hogere ontvangsten. Het zal evenwel duidelijk zijn dat het niet goed mogelijk is om een tegenvaller van deze orde van grootte op het desbetreffende begrotingshoofdstuk (Economische Zaken) op te vangen. Door de *f* 700 mln. te betrekken bij de generale problematiek wordt het natuurlijk wel verleidelijk om deze tegenvaller weg te strepen tegen belastingmeevallers. Dat is dan ook gebeurd.

Conclusies

De budgettaire problematiek, zoals die op basis van de *Voorjaarsnota 1989* geschetst kan worden, komt ons minder dramatisch voor dan Sterks, De Haan en De Kam de lezers van *ESB* hebben voorgespiegeld. Wij komen aan de hand van de regels van de budgetdiscipline tot een bedrag van circa *f* 1,5 mrd. aan niet gecompenseerde uitgavenoverschrijdingen en ontvangstentegenvallers (inclusief aardgas): zie tabel 2.

Dit bedrag van *f* 1,5 mrd. bestaat voor *f* 0,6 mrd. uit een overschrijding door loon- en prijsstijgingen, waaromtrent in de regels voor de budgetdiscipline is bepaald dat compensatie afhankelijk is van de algehele budgettaire situatie. Voor *f* 0,2 mrd. gaat het om door het parlement (de moties De Vries/Voorhoeve over infrastructuur en milieu) aangebrachte uitgavenverhogingen, waarvoor geen dekking is aangegeven. Van beide posten kan op voorhand niet gesteld worden dat compensatie noodzakelijk is.

Het bedrag van bijna *f* 1,5 mrd. wordt door het kabinet voor een deel

weggestreept tegen de netto belastingmeevaller van *f* 0,8 mrd.⁷ Blijft over een gat van circa *f* 0,7 mrd. dat ten laste komt van het financieringstekort. Dit bedrag is *f* 230 miljoen hoger dan in de *Voorjaarsnota 1989* staat, omdat wij het onjuist vinden de compensaties in 1989 ten behoeve van overschrijdingen in 1988 ook nog eens mee te tellen als compensatie voor tegenvallers in 1989.

Dat neemt niet weg dat het kabinet ook volgens ons uitdrukkelijk zondigt tegen de eigen regels, zij het op een andere wijze dan Sterks, De Haan en De Kam doen geloven. Het kabinet heeft namelijk enkele nieuwe uitgavenoverschrijdingen die in onze optiek relevant zijn (onder meer bij de Ministeries van O en W en Sociale Zaken, beide kampend met open-einderegelingen), voor een deel gecompenseerd door meevallende belastingontvangsten en deels ten laste gebracht van het financieringstekort. Wij zijn het eens met de auteurs dat het bij een aantal begrotingshoofdstukken onduidelijk is of opgenomen compensaties zullen worden gerealiseerd. Wij vinden het nu echter te vroeg om er op voorhand van uit te gaan dat het hier loze afspraken tussen Financiën en vakdepartementen betreft.

De algemene conclusie is op zijn plaats dat het kabinet voor het tweede opeenvolgende jaar impliciet moet toegeven dat de aangescherpte regels voor de budgetdiscipline in de praktijk niet uitvoerbaar zijn. Opnieuw is besloten niet tot generieke compensaties in de uitgavensfeer tijdens het begrotingsjaar over te gaan, maar overschrijdingen deels te betrekken bij de begroting 1990. Die soepele houding van het kabinet wordt zeker gestimuleerd door de meevaller in de belastingontvangsten. Daarnaast speelt bij deze *Voorjaarsnota* de demissionaire status van het kabinet ongetwijfeld een rol: die omstandigheid schept niet echt een klimaat voor wellicht geforceerde ombuigingsmaatregelen.

Deze gang van zaken komt de geloofwaardigheid van de regels van de budgetdiscipline niet ten goede. Het lijkt

7. Wij hebben zoals eerder aangegeven van de netto-belastingmeevaller in 1989 van in totaal 1.400 miljoen een bedrag van 600 miljoen gesaldeerd met de WIR-overschrijding, omdat het gaat om vertraagde registratie van WIR-aanspraken.

ons daarom van belang dat in het komende regeerakkoord nieuwe uitgangspunten voor de budgetdiscipline worden geformuleerd, die ook bestuurlijk uitvoerbaar zijn. Zeker voor overschrijdingen bij open-einderegelingen, die gebaseerd zijn op basiswetten, geldt immers dat compensatie binnen het begrotingsjaar bij diezelfde regelingen praktisch niet mogelijk is. Daarom zouden wij ook willen suggereren om de verantwoordelijkheid voor de ramingen van open-einderegelingen op kabinetsniveau te tillen, waarbij SCP en CPB een onafhankelijke toetsende rol zouden kunnen spelen. De meerjarcijferexercitie zou hiervoor aanknopingspunten kunnen bieden. Dit heeft het voordeel dat ook het kabinet in zijn geheel verantwoordelijk is voor eventuele overschrijdingen en dat vervolgens in de ministerraad moet worden afgewogen of en op welke wijze compensatie voor die overschrijdingen noodzakelijk en wenselijk is. Ten slotte lijkt het ons van belang om aan de uitgangspunten van de budgetdiscipline toe te voegen dat bij de beoordeling van mee- en tegenvallers bij zowel uitgaven als ontvangsten steeds gekeken wordt naar de gevolgen voor de vermogenspositie van de Staat.

**Jan Pieter Lingem
Rob van Putten**

Stafmedewerkers van de commissie voor de Rijksuitgaven in de Tweede Kamer. Zij schreven deze reactie op persoonlijke titel.

Naschrift

Beide reacties op ons artikel over de *Voorjaarsnota 1989* vragen om een weerwoord – dat wij in verband met de beschikbare ruimte kort houden – en stellen ons bovendien in staat enkele puntjes op de i te zetten. In onze bijdrage hebben wij betoogd dat vanaf het midden van de jaren tachtig de werkelijke uitgaven van het Rijk jaarlijks miljarden gulden hoger uitvallen dan aanvankelijk was begroot. Omdat hiervan in de eerste helft van de jaren tachtig geen sprake was, blijkt onder eerste verantwoordelijkheid van de thans demissionaire minister van Financiën een structureel probleem tot wasdom te zijn gekomen: er is sprake van hardnekkige en omvangrijke uitgavenoverschrijdingen die, in strijd met de recent aangescherpte regels van het stringente begrotingsbeleid, in onvoldoende mate worden gecompenseerd. De *Voorjaarsnota 1989* bevestigt dit beeld: ten opzichte van de ramingen in de *Miljoenennota 1989* tellen diverse uitgavenoverschrijdingen ('plussen') volgens de laatste inzichten op tot in totaal f 8,6 mrd. Dit

cijfer is – anders dan in beide reacties wordt gesuggereerd – wel degelijk relevant.

Zoals Ruding zelf onderkent is het van groot belang dat inzicht bestaat in de aard, omvang en oorzaken van tegenvallers. Doordat in het samenvattende beeld uit de Voorjaarsnota slechts een gesaldeerd cijfer wordt gegeven (f 4,4 mrd.), blijft waardevolle informatie buiten beeld. Wij hebben daarom grote bezwaren tegen dit 'saldodenken'. Deze opvatting komt in zekere mate overeen met artikel 31 van de Comptabiliteitswet, waarin is bepaald dat geen uitgaven in mindering op ontvangsten, noch ontvangsten in mindering op uitgaven mogen worden gebracht. Dit verbod op saldering van uitgaven en ontvangsten heeft de strekking te voorkomen dat de volksvertegenwoordiging aldus kan worden misleid. Voor de ontwikkeling van het financieringstekort is vanzelfsprekend het saldo van plussen en minnen relevant. Maar voor een beoordeling van de kwaliteit van eerder opgestelde ramingen, van de uitgavenbeheersing en de betrachte budgettaire discipline moet het door ons genoemde cijfer van f 8,6 mrd. als vertrekpunt worden genomen.

"Voor een deel zijn die plussen (...) geen overschrijdingen (...) in de eigenlijke zin van het woord" merkten wij in ons artikel uitdrukkelijk op (blz. 617). Anders dan Lingem en Van Putten ons aanwrijven, hebben wij nergens beweerd dat het volle bedrag van f 8,6 mrd. relevant is voor de toepassing van de regels van het stringente begrotingsbeleid. Het karakter van plussen (en minnen) moet daartoe nader worden geanalyseerd. Daarbij is uiteraard de onderuitputting van bepaalde posten relevant voor een toetsing aan de regels van het stringente begrotingsbeleid: mee- en tegenvallers mogen tegen elkaar worden weggestreepd. Door in toekomstige Voorjaarsnota's een tabel toe te voegen zoals die nu is opgesteld door Lingem en Van Putten, komt waardevolle informatie beschikbaar, die onzichtbaar blijft bij een presentatie in termen van saldi.

Uiteraard hebben uitgavenoverschrijdingen vaak een uiteenlopende achtergrond; Ruding neemt de moeite dit nog eens uit te leggen. Voor de handhaving van de budgettaire discipline maakt het echter betrekkelijk weinig uit of er sprake is van 'onbedoelde' dan wel 'bedoelde' uitgavenverhogingen. Beide moeten volgens de regels van het stringente begrotingsbeleid worden gecompenseerd, ook indien uitgavenoverschrijdingen het gevolg zijn van rechtelijke uitspraken of parlementaire besluitvorming. Juist daar bleef en blijft het tweede kabinet-Lubbers in gebreke. De demissionaire bewindsman merkt op dat de overschrijdingen op afzonderlijke

begrotingsposten ten dele een 'incidenteel' karakter hebben. Wat hiervan zij, bij het totaal van de overschrijdingen gaat het om een sinds 1985 in omvang toenemend *structureel* probleem. Dat was de kern van ons betoog.

Dat de doelstelling voor het financieringstekort ondanks de afbrokkelende budgettaire discipline in de meeste jaren werd gehaald, is vooral een gevolg geweest van meevallers bij de belastingopbrengsten. Mede door de aantrekkende economie kon ook de uitgavenquote dalen. Wij hebben nergens in ons stuk ontkend dat er op dit terrein succes is geboekt. Wij noemden de oplopende uitgavenquote (in 1989) uitsluitend als argument ten gunste van een structurele normering van de rijksfinanciën. Bij een normering van het feitelijke tekort leiden belastingmeevallers tot het vieren van de budgettaire teugels. De Rijksuitgaven werken dan pro-cyclisch. Bij een betere uitgavenbeheersing zou het – gegeven de meevallende economische ontwikkeling – mogelijk zijn geweest de quote verder omlaag te drukken, het financieringstekort extra te verminderen en/of het macro-peil van belastingen en sociale premies in een vroeger stadium extra te verlagen. Wij zouden daarmee een budgettaire situatie hebben bereikt die meer strookt met de huidige stand van de conjunctuur en een sterkere positie hebben opgebouwd tegen de tijd van de eerstvolgende conjuncturele omslag.

Op een niet onbelangrijk punt geven wij onze critici graag gelijk: wij hebben de enigszins cryptisch geformuleerde regels van het stringente begrotingsbeleid onjuist geïnterpreteerd. Uitgavenoverschrijdingen mogen inderdaad *niet* met belastingmeevallers worden gecompenseerd. Hieruit volgt wel, zoals Lingem en Van Putten constateren, dat het kabinet dit voorjaar in strijd met de eigen regels heeft gehandeld door anderhalf miljard gulden aan zulke meevallers te gebruiken voor (gedeeltelijke) compensatie van de in de begroting gevallen gaten. Hierover staat echter geen woord in de *Voorjaarsnota 1989*.

Lingem en Van Putten doen nogal achteloos over de tegenvaller in de sfeer van de volkshuisvesting (f 1,2 mrd.). Wij tillen daar zwaarder aan. Deze 'inhaalslag' zegt veel over de kwaliteit van de overheidsboekhouding in de afgelopen periode (en wie garandeert dat bij andere begrotingshoofdstukken geen vergelijkbare problemen zullen opduiken?). Verder leiden deze betalingen weliswaar tot schulddelging, maar pas een aantal maanden geleden is het bestaan van de betrokken schulden komen vast te staan (waardoor de vermogenspositie van het Rijk aanvankelijk plotsklaps met een gelijk bedrag is verslechterd). De door verkoop van vermogensbestanddelen verkregen

middelen mogen dan volgens de regels van het stringente begrotingsbeleid als correcte dekking gelden, daarom kan men toch nog wel kritiek hebben op het beleid van 'potverteren' als zodanig? De opmerkingen van Lingen en Van Putten over de afdracht van invoerrechten aan de EG en de ontwikkeling van de gasbaten lijken verband te houden met het bij hen levende idee dat wij de volle genoemde *f* 8,6 mrd. als relevant beschouwen voor compensaties in het kader van het stringente begrotingsbeleid. Dat idee berust – zoals wij al hebben toegelicht – op een misverstand.

Het is aan de lezer om te beoordelen of en in hoeverre wij een scheef beeld van de *Voorjaarsnota 1989* hebben gepresenteerd (het centrale verwijt dat Ruding ons maakt). Wij hebben nergens beweerd dat het bedrag van over-

schrijdingen à *f* 8,6 mrd. relevant is voor de toepassing van de regels van het stringente begrotingsbeleid. Wij menen echter nog steeds dat dit cijfer in de Voorjaarsnota had moeten worden genoemd, om zo het inzicht te verdiepen in wat er werkelijk met de rijksuitgaven aan de hand is. Voorts hebben wij nergens gesuggereerd dat de uitgavenquote in de achter ons liggende jaren niet zou zijn gedaald. Zonder het structureel geworden probleem van omvangrijke uitgavenoverschrijdingen, dus bij een betere begrotingsdiscipline, zou deze quote nu echter flink lager kunnen zijn. Dat is en blijft de teleurstellende erfenis van Ruding.

C.G.M. Sterks
C.A. de Kam
J. de Haan