

# De erfenis van Ruding

**Sinds 1984 hebben de gerealiseerde uitgaven van het rijk de begrote uitgaven steeds met enkele miljarden gulden overschreden. Vooral de laatste jaren was er sprake van forse begrotingsoverschrijdingen. Alleen dank zij omvangrijke meevallers aan de inkomstenkant is het tweede kabinet-Lubbers er in geslaagd de beoogde reductie van het financieringstekort te realiseren. De financiële problemen van de collectieve sector zijn echter nog allerminst opgelost. De budgetdiscipline is nog altijd ver te zoeken. En minister Ruding is zeker niet de kampioen-bezuiniger geweest waarvoor hij in de media doorgaat.**

**DR. C.G.M. STERKS – DR. J. DE HAAN – PROF. DR. C.A. DE KAM\***

Op 31 mei jl. heeft minister Ruding de *Voorjaarsnota 1989* aan de Tweede Kamer aangeboden<sup>1</sup>. Ingevolge artikel 14 van de Comptabiliteitswet 1976 geeft deze nota een tussenstand van de uitvoering van de rijksbegroting in het lopende begrotingsjaar. Zelfs door ervaring geharde belangstellenden in het wel en wee van de publieke sector zullen bij lezing van de nota even hebben moeten slikken. De slechts acht maanden geleden in de *Miljoenennota 1989* gepresenteerde ramingen van de rijksuitgaven worden volgens de huidige inzichten met bruto f 8,6 mrd. overschreden. Dit is geen gevolg van onverwachte en niet te voorziene schokken; bij een uiterst gematigd verloop van lonen en prijzen ontwikkelt de nationale economie zich zelfs nog wat gunstiger dan het afgelopen najaar al werd voorzien. Daarom lijkt maar één conclusie mogelijk: op het ogenblik zijn de cijfers in de begrotingshoofdstukken kennelijk op budgettair drijfzand gebaseerd en/of de begrotingsdiscipline laat ernstig te wensen over. Er zijn sterke aanwijzingen dat beide factoren een rol spelen. Overigens vormen uitgavenoverschrijdingen geen nieuw verschijnsel. Ook in de begrotingsjaren 1987 en 1988 waren de gerealiseerde rijksuitgaven aanmerkelijk hoger dan aanvankelijk was begroot.

De minister van Financiën verzwijgt het totaalcijfer van de uitgavenoverschrijdingen met f 8,6 mrd. zorgvuldig. Het wordt nergens letterlijk in de *Voorjaarsnota 1989* genoemd. Ruding legt daarentegen alle nadruk op het feit dat het financieringstekort van het rijk dit jaar ook volgens de laatste inzichten zal uitkomen op 6% van het nationaal inkomen (ni). Daarmee wordt de doelstelling uit het regeerakkoord van 1986 gehaald. Dit opvallende resultaat kan als volgt worden verklaard. Ten eerste is er wederom sprake van een meevaller bij de belastingontvangsten (f 1,4 mrd.). Ten tweede wordt (eenmalig) f 2 mrd. verkregen door afstoting van DSM-aandelen. Ten derde vloeit dit jaar f 0,6 mrd. in de schatkist door de vervroegde aflossing op woningwetleningen. Deze intering op het staatsbezit wordt relevant verklaard voor de bepaling van de omvang van het financieringstekort. Ten vierde zijn er dit jaar ook begrotingsposten die niet worden uitgeput. Het gaat hierbij in to-

taal om circa f 4,2 mrd. Ten slotte wordt minister Ruding geholpen door het 'noemereffect'. Het nationaal inkomen wordt thans f 7 mrd. hoger geschat dan ten tijde van het opstellen van de *Miljoenennota 1989*. Dit geeft een extra budgettaire ruimte van f 0,4 mrd.

## Gered door de plussen

Aan het begin van de jaren tachtig huldigde een meerderheid van de beleidsmakers de opvatting dat de publieke sector in Nederland te groot was geworden. Méér markt en minder overheid luidde het devies. Vandaar dat beperking van de uitgavengroei van de publieke sector een centrale beleidsdoelstelling werd. De rentelastenproblematiek vroeg bovendien om een reductie van het financieringstekort. Het regeerakkoord van het tweede kabinet-Lubbers (uit 1986) bevatte daarom afspraken over een vermindering van het financieringstekort van het rijk en over stabilisering van de collectieve-lastendruk. Het financieringstekort zou volgens een afgesproken tijdschema worden verminderd tot 5,25% ni in 1990. De doelstelling voor het financieringstekort van het rijk voor 1989 was 6% ni. Volgens de cijfers zoals gepresenteerd in de *Voorjaarsnota 1989* wordt deze doelstelling gerealiseerd. Het verdient echter aanbeveling niet alleen te letten op het saldo van ontvangsten en uitgaven, maar ook te kijken naar het verloop van de uitgaven en de ontvangsten van het rijk afzonderlijk.

Tabel 1 geeft een geactualiseerd beeld van de ontwikkeling van de rijksfinanciën in de periode 1980-1989. Uit tabel 1 blijkt dat vanaf 1984 de gerealiseerde uitgaven de begrote uitgaven steeds met enkele miljarden gulden hebben overschreden. Vooral de laatste jaren was sprake van enorme uitgavenoverschrijdingen, met f 4 mrd. tot f 7 mrd. per jaar. De cijfers in het eerste blok van tabel 1 illustreren

\* Vakgroep Algemene Economie, Economische Faculteit Rijksuniversiteit Groningen.

1. *Voorjaarsnota 1989*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1988-1989, 21 170, nr.1.

Tabel 1. Uitgaven en ontvangsten van het rijk: begroting (raming) en (voorlopige) realisatie, 1980-1989 (in mrd. gld.)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
<b>Uitgaven</b>										
- begroot	132	140	149	156	163	164	169	168	168	170
- gerealiseerd	129	140	151	155	163	166	171	175	172	175
- verschil (2-1)	-3	0	+2	-1	0	+2	+2	+7	+4	+5
<b>Ontvangsten</b>										
- geraamd					127	135	143	139	144	147
- gerealiseerd					133	143	164	160	150	151
- vervroegde aflossingen					0	2	16	13	-1	0
- verschil (2-1-3)					+6	+6	+5	+8	+7	+4
<b>Belastingontvangsten</b>										
- geraamd	97	98	97	91	93	97	101	107	112	122
- gerealiseerd	90	91	93	92	94	98	106	113	118	123
- verschil (2-1)	-7	-7	-4	+1	+1	+1	+5	+6	+6	+1

Bron: Berekend op basis van diverse Miljoenennota's en de Voorjaarsnota 1989.

dat het onder Rudings bewind met de begrotingsdiscipline snel bergafwaarts is gegaan. Bij het grote publiek bestaat echter de indruk dat de huidige (thans demissionaire) minister goed op het huishoudboekje van de Staat heeft gepast. Deze indruk is mede ontstaan door het trompetgeschal waarmee werd aangekondigd dat het financieringstekort kromp conform de afspraken zoals neergelegd in het regeerakkoord 1986.

De daling van het financieringssaldo was echter slechts mogelijk door grote meevallers bij de ontvangsten van het rijk (zie tabel 1, het tweede resp. derde blok). Aanvankelijk – in de periode 1986-1988 – brachten vooral de belastingontvangsten boven verwachting veel op. De ambtenaren op Financiën werden kennelijk zelf ook verrast door het krachtige conjuncturele herstel en de daardoor rijkelijk vloeiende belastingbaten. Inmiddels zijn de ramingen opwaarts bijgesteld. Dit jaar is er vooral sprake van een aanzienlijke meevaller bij de niet-belastingmiddelen. Het betreft hoofdzakelijk de (in beginsel eenmalige, niet structurele) opbrengsten door verkoop van DSM.

Voor de komende jaren zijn waarschijnlijk minder meevallers bij de rijksontvangsten te verwachten. Naar moet worden gevreesd, zullen uitgavenoverschrijdingen daarentegen een actueel verschijnsel blijven. De beheersing van de publieke uitgaven laat immers nog veel te wensen over. Terwijl in de Miljoenennota 1989 de uitgaven van het rijk werden begroot op f 170 mrd., blijkt uit de Voorjaarsnota 1989 dat de rijksuitgaven in 1989 waarschijnlijk f 175 mrd. zullen bedragen. In het volgende onderdeel worden de totaalcijfers voor 1989 omgespit. Een meer gedetailleerde analyse laat zien dat Financiën met slechts drie departementen afspraken heeft gemaakt over compensaties voor overschrijdingen.

## Falende budgetdiscipline

Via de begrotingsnormering worden doelstellingen voor strategische grootheden zoals het financieringstekort, de collectieve lastendruk en de uitgavenquote vastgelegd. De budgetdiscipline is erop gericht om met name de afgesproken doelstelling voor de rijksuitgaven te realiseren. Daartoe zijn in januari 1988 de regels van het stringente begrotingsbeleid aangescherpt. Deze regels beogen vooral het adequaat compenseren van overschrijdingen. De hoofdregel is dat voor alle uitgavenoverschrijdingen – zowel veroorzaakt door beleidsintensiveringen als door exogene factoren – in principe compensatie op hetzelfde begrotingshoofdstuk is vereist. Mocht de ministerraad besluiten om compensatie voor een bepaald hoofdstuk achterwege te

laten, dan volgt automatisch compensatie die wordt uitgesmeerd over de gehele begroting. Verder geldt dat "bij de compensatie van overschrijdingen voor de rijksbegroting als geheel de kasontwikkeling in elk van de onderscheiden begrotingsjaren maatgevend is"<sup>2</sup>. Dit betekent dat overschrijdingen geen probleem zijn zolang zij door meevallende ontvangsten kunnen worden gecompenseerd. Tijdens een hoogconjunctuur kunnen daardoor de teugels van de budgetdiscipline worden gevierd.

De omvang van de totale uitgavenoverschrijdingen wordt in de Voorjaarsnota 1989 verdoezeld, doordat alleen saldo-cijfers worden genoemd waarbij de tegenvallers zoveel mogelijk zijn weggestreept tegen de meevallers. Zoals tabel 2 duidelijk maakt, belopen de overschrijdingen per saldo f 4,4 mrd. De bruto-overschrijdingen bedragen echter f 8,6 mrd. Daar staat ongeveer f 4,2 mrd. aan lagere uitgaven tegenover. In procenten van de oorspronkelijk begrote uitgaven vinden de grootste overschrijdingen plaats bij de Aanvullende psoten (46%), het Fonds Investeringsrekening (41%), VROM (9%), EZ (7%), Algemene Zaken (6%) en O & W (6%).

Tegenover de per saldo f 4,4 mrd. hogere netto-uitgaven staan f 4 mrd. aan meevallende ontvangsten. Voor een deel zijn de plussen en minnen geen overschrijdingen en compensaties in de eigenlijke betekenis van het woord. Het betreft dan budgettaire neutrale mutaties zoals desalderingen (uitgavenmutaties die samenhangen met veranderingen in niet-belastingontvangsten) en overboekingen van aanvullende posten naar begrotingshoofdstukken in verband met de toerekening van loon- en prijscompensatie. Met deze laatste post is ruim f 1200 mln. gemeoid. Een beperkt gedeelte van de mutaties vloeit voort uit de begrotingsbehandeling (+ f 511 mln. en -f 117 mln). Overschrijdingen doen zich met name voor bij Onderwijs en Wetenschappen (f 1348 mln.), Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) (f 1128 mln.), het Fonds Investeringsrekening (f 1000 mln.), het Gemeentefonds (f 422 mln.) en Sociale Zaken en Werkgelegenheid (f 416 mln.). De overschrijding bij VROM is ronduit schokkend. Daar komt voor 1989 een verhoging van f 1,2 mrd. uit de bus door een opschoning van oude verplichtingen. Tot en met 1992 loopt dit bedrag op tot cumulatief meer dan f 2 mrd.

In hoeverre staan er compensaties tegenover deze overschrijdingen, en hoe hard zijn deze compensaties? De tweede vraag is extra interessant, omdat uit een in de Voorjaarsnota 1989 opgenomen voortgangsrapportage blijkt dat in het verleden afgesproken ombuigingen vaak niet

2. Financiën Bericht, 27 januari 1988, 2e jg., blz. 25.

Tabel 2. Herziening begrotingsbeeld sinds de Miljoenennota 1989 (in mln. gld.)

	(1) hogere uitgaven <sup>a</sup>	(2) lagere uitgaven	(3) saldo (1)-(2)	(4) (1) in % begr. uitg.
I Huis der Koningin	-	(-)	0	0
II Hoge Colleges van Staat	4	(0)	-	4
III Algemene Zaken	3	(0)	-	3
IV Kab. Ned. Antillen en Arubaanse Zaken	0	(0)	-	0
V Buitenlandse Zaken	18	(0)	505	-487
VI Justitie	134	(2)	9	124
VII Binnenlandse Zaken	187	(2)	81	106
VIII Onderwijs en Wet.	1586	(18)	238	1348
IXA Nationale schuld	48	(1)	85	-36
IXB Financiën	165	(2)	55	110
X Defensie	651	(8)	391	260
XI VROM	1337	(16)	209	1128
XII Verkeer en Waterstaat	355	(4)	95	259
XIII Economische Zaken	232	(3)	209	23
XIV Landbouw & Visserij	113	(1)	26	88
XV Soc. Zaken en Werkg.	1043	(12)	627	416
XVI WVC	351	(4)	253	98
Ontwik.samenwerking	45	(1)	23	21
Aanvullende posten	643	(7)	1344	-701
Gemeentefonds	423	(5)	0	422
Provinciefonds	27	(0)	0	27
Fonds Investeringsrek.	1000	(12)	-	1000
Rijkswegenfonds	43	(0)	14	28
Belastingafdracht EG	180	(2)	5	175
Totaal	8585	(100)	4169	4416
				5%

a. Tussen haakjes als aandeel van het totaal.

Bron: Afgeleid uit bijlage II-A van de Voorjaarsnota 1989.

worden gerealiseerd. Er treden aanzienlijke besparingsverliezen op. Om enkele belangrijke te noemen: studiefinanciering (f 337 mln.), arbeidsvoorwaarden collectieve sector (f 48 mln.), Algemene Bijstandswet (f 29 mln.), jongerendossier (f 100 mln.), volksgezondheid (f 225 mln.).

De meeste grote minposten in de Voorjaarsnota 1989 bestaan uit meevallers: afdracht eigen middelen EG (-f 455 mln.); VUT 60-jarigen (-f 60 mln.); rente schatkistpapier (-f 62 mln.); exportkredietverzekering (-f 55 mln.); MIP (-f 60 mln.); Toeslagenwet (-f 97 mln.); RWW (-f 190 mln.); Rijksbijdrage AKW (-f 50 mln.); verschuivingen en vertragingen WVC (-f 152 mln.). Slechts in enkele gevallen is direct binnen een begrotingshoofdstuk naar compensatie gezocht. Meestal is de onderbouwing buitengewoon mager, waardoor waarschijnlijk opnieuw besparingsverliezen zullen optreden. Onderwijs en Wetenschappen staat voor f 123 mln. in het krijt voor de overschrijding van automatiseringsuitgaven tot een bedrag van f 224 mln. De concrete invulling van dit bedrag is evenwel nog niet gegeven. De rest van de overschrijding wordt 'volgtijdelijk' gecompenseerd over een periode van 12 jaar door een beperking van het bouwvolume in het basisonderwijs en het speciaal onderwijs. Alsof dat bouwvolume niet uit zichzelf terugloopt onder invloed van demografische factoren. Bij Defensie worden uitgavenoverschrijdingen tot een bedrag van f 176 mln. opgevangen door een fasering van de uitgaven voor groot materieel van de landmacht. De concrete projecten moeten nog worden aangewezen. De overschrijding van de begroting van EZ van vorig jaar (f 136 mln.) wordt dit jaar gecompenseerd door een verlaging van de begroting van dat departement. "Hiervan zal 32 miljoen met maatregelen worden ingevuld en neemt Economische Zaken voor de overige 103,8 miljoen een kasinspanningsverplichting op zich. De concrete invulling op artikelniveau dient nog plaats te vinden"<sup>3</sup>. In latere jaren zal op de

VROM-begroting oplopend tot ruim een half miljard gulden worden gecompenseerd.

Concluderend stellen wij dat er sprake is van zeer aanzienlijke overschrijdingen. Voor zover daarvoor wordt gecompenseerd, gebeurt dat – anders dan de regels van het stringente begrotingsbeleid zouden doen verwachten – nauwelijks per begrotingshoofdstuk. Verder vindt compensatie nagenoeg alleen plaats uit meevallende uitgaven of ontvangsten. De weinige expliciet afgesproken extra compensatiemaatregelen zijn onvoldoende geconcretiseerd of zij worden pas in latere jaren bereikt.

De uitgavenmutaties (per saldo f 4416 mln.) worden in de Voorjaarsnota 1989 onderscheiden in mutaties door de macro-economische ontwikkeling en in mutaties door de normale begrotingsuitvoering. De eerste factor leidt tot een zeer beperkte stijging van f 69 mln. Deze stijging is het saldo van enerzijds een hogere loon- en prijsbijstelling (f 611 mln.) en anderzijds lagere uitgaven voor werkloosheid (f 199 mln.), rente (f 63 mln.) en 'overige' posten (f 280 mln.). De normale begrotingsuitvoering leidt tot een stijging van de uitgaven van per saldo f 4347 mln.

### Financiële problemen niet opgelost

Ondanks de overschrijdingen, ziet het er naar uit dat de doelstelling voor het financieringstekort in 1989 wordt gehaald. Dit is het gevolg van een aantal factoren. Ten eerste is er wederom sprake van een – in het licht van de afgelopen jaren overigens bescheiden – meevaller bij de belastingontvangsten (f 1,4 mrd.). Volgens de regels van het stringente begrotingsbeleid mag deze belastingmeevaller worden weggestreept tegen hogere uitgaven. Die regels zijn mede daardoor dus heel wat minder stringent dan wel wordt gedacht. Hier wreekt zich de keuze voor een normering van het feitelijke tekort. Door de meevallende economische ontwikkeling wordt het eenvoudiger om de doelstelling voor het feitelijke financieringstekort te realiseren. De op langere termijn noodzakelijke ombuigingen blijven achterwege, terwijl eigenlijk schoon schip zou moeten worden gemaakt, opdat de volgende recessie vanuit een situatie met gezonde overheidsfinanciën tegemoet kan worden getreden.

Ten tweede wordt voor f 2 mrd. staatsbezit verkocht (afstoting van DSM-aandelen). 'Potverteren' placht een vroegere liberale oppositieleider zo'n vorm van eenmalige middelevenverwerving te noemen. Doordat de Haagse politiek volstrekt geen belangstelling heeft voor de netto-vermogenspositie van het rijk, kan de opbrengst van zulke incidentele transacties worden gebruikt om de doelstellingen voor het financieringstekort te realiseren<sup>4</sup>. De ontvangsten uit hoofde van dividenden DSM op het begrotingshoofdstuk EZ lopen nu uiteraard terug, waardoor een opwaartse druk op het toekomstige financieringstekort ontstaat.

Ten derde vloeit dit jaar f 0,6 mrd. in de schatkist door de vervroegde aflossing op woningwetleningen. Deze post wordt opeens weer relevant verklaard voor de bepaling van de omvang van het financieringstekort, terwijl de bedoelde aflossingen de afgelopen jaren juist uitdrukkelijk niet als relevant werden beschouwd. Hierdoor ontstaat opnieuw intering op staatsbezit. Zulke staaltjes van comptabele creativiteit blijven de onbevangen waarnemer verbazen.

Ten vierde zijn er dit jaar ook begrotingsposten die niet worden uitgeput. Het gaat hierbij in totaal om circa f 4,2 mrd. Ten slotte wordt minister Ruding geholpen door het 'noemereffect'. Het nationaal inkomen wordt thans hoger

3. Voorjaarsnota 1989, blz. 9-11.

4. Zie ook J. de Haan, De staatsbalans: wikken en wegen, *Openbare Uitgaven*, 21e jg, 1989, nr. 1, blz. 31-36 en C.G.M. Sterks, De gewone dienst en de kapitaaldienst van de Rijksbegroting: een zinnig onderscheid?, *Bestuur*, nr. 2, februari 1989, blz. 38-43.

geschat dan ten tijde van het opstellen van de *Miljoenennota 1989*. Terwijl in de *Miljoenennota 1989* werd uitgegaan van een nationaal inkomen van f 413 mrd., stijgt het nationaal inkomen volgens de jongste inzichten tot f 420 mrd. De 6%-norm voor het tekort impliceert dan een extra budgettaire ruimte van f 420 mln.

Terwijl bij velen de indruk bestaat dat het financierings-tekort door het gevoerde bezuinigingsbeleid is teruggedrongen, blijkt uit cijfers van de OESO dat het *structurele* tekort van de Nederlandse overheid nauwelijks is afgenomen. Het structurele tekort is het overheidstekort dat ontstaat als het feitelijke tekort wordt gecorrigeerd voor conjuncturele invloeden. In 1987 bleef het structurele tekort constant, terwijl het in 1988 daalde met slechts 0,2% ni. Voor 1989 en 1990 verwacht de OESO dat het structurele tekort van de Nederlandse overheid niet verder zal verminderen<sup>5</sup>.

## Lessen voor de formateur

De budgettaire ontwikkeling in 1989 onderstreept ten overvloede het failliet van een norm voor het *feitelijke* financieringstekort. Door de gunstige conjunctuur zwellen de belastingontvangsten op, waarmee gaten aan de uitgavenkant worden gestopt. Op het moment dat de conjunctuur omslaat – en dat moment komt steeds dichterbij – zijn de rapen gaar. De belastingontvangsten blijven dan in verhouding achter en de uitgaven voor werkloosheidsuitkeringen en vergelijkbare posten schieten omhoog. Onder deze omstandigheden zullen politici – begrijpelijk – niet snel tot extra bezuinigingen besluiten. Zo staat het uitgavenpeil echter voortdurend onder opwaartse druk, in goede en in kwade tijden. Volgens de *Voorjaarsnota 1989* loopt de uitgavenquote van het rijk in 1989 op met 0,4% punt ni ten opzichte van de in de *Miljoenennota 1989* verwachte ontwikkeling, ondanks het gunstige noemereffect<sup>6</sup>. Het is daarom noodzakelijk in het nieuwe regeerakkoord een norm voor het *structurele* tekort op te nemen. Helaas ziet het er niet naar uit dat dit zal gebeuren. Blijkens de financiële verantwoording van de concept-verkiezingsprogramma's van de drie grootste politieke partijen streven zowel CDA, PvdA als VVD naar een vermindering van het feitelijke financieringstekort met 2%-punten van het nationaal inkomen. In het beste geval – en aannemend dat het gerealiseerde tekort over 1989 inderdaad uitkomt op 6% ni – loopt het tekort dan terug tot 4% van het nationaal inkomen in 1993. Gooit een conjuncturele omslag roet in het eten, dan zal het gerealiseerde tekort tegen die tijd niet lager zijn dan nu het geval is. Stabilisatie van de rentelasten in procenten van het nationaal inkomen – een doel waarnaar alle genoemde partijen streven – is dan helemaal een illusie<sup>7</sup>. Dus gaat op de rijksbegroting de 'crowding out' van andere dan rente-uitgaven onverminderd door.

Bij het opstellen van de begroting worden sinds het begin van de jaren zeventig zogenoemde *meerjarenramingen* gebruikt. De ontwikkeling van de overheidsuitgaven bij ongewijzigde voortzetting van het beleid wordt hierbij tot vier jaar vooruit geraamd. Deze meerjarenramingen zijn jaarlijks als bijlage bij de *Miljoenennota* gevoegd. De bedoeling is dat ambtenaren en politici aldus een beeld krijgen van te verwachten uitgavenontwikkelingen. De budgettaire berichtgeving in de *Voorjaarsnota 1989* illustreert het belang van beter gefundeerde en meer betrouwbare begrotingscijfers en meerjarenramingen. Het lijkt wel zeker dat het voortdurend optreden van begrotingsoverschrijdingen mede samenhangt met een tekortschietende kwaliteit van de ramingen. Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) illustreert in een recent rapport met talrijke voorbeelden dat de ramingen op het ogenblik onvoldoende consistent wor-

den onderbouwd met veronderstellingen over achterliggende (demografische) ontwikkelingen<sup>8</sup>.

In het achtste rapport van de Studiegroep begrotingsruimte wordt geadviseerd dat het Ministerie van Financiën, samen met de voor de meerjarenramingen primair verantwoordelijke vakdepartementen een exercitie opzet voor het komende regeerakkoord, om na te gaan of en in hoeverre de huidige meerjarencijfers een adequaat beeld geven van de budgettaire gevolgen van ongewijzigd beleid<sup>9</sup>. Op 25 mei jl. heeft de minister van Financiën zijn collega-bewindslieden gevraagd om medewerking bij zo'n meerjarencijfer(mjc)-exercitie<sup>10</sup>. Het ligt in het voornemen de prijs- en volumecomponent van de betrokken posten zo veel mogelijk expliciet te maken. Tevens dient duidelijk te worden in hoeverre bij de opstelling van de ramingen rekening is gehouden met macro-economische en demografische factoren<sup>11</sup>. In september aanstaande moeten technisch verbeterde meerjarenramingen van in aanmerking komende open-einderegelingen beschikbaar zijn. De resultaten van de exercitie kunnen dan worden betrokken bij de opstelling van een nieuw regeerakkoord. Gezien de beschikbare aanwijzingen voor de aanvechtbare kwaliteit van sommige bestaande ramingen, zal het ons niet verbazen als bij deze exercitie veel financieel vuil boven water komt. Mocht dit het geval zijn, dan worden potentiële coalitiepartijen voor een niet gering probleem geplaagd, aangezien alle politieke groeperingen de financiële verantwoording van hun programma hebben gebaseerd op het thans bekende meerjarenkader.

De *Voorjaarsnota 1989* illustreert ook eens te meer hoe verleidelijk het kennelijk is om overschrijdingen bij de lopende uitgaven te compenseren door in te teren op het staatsbezit door verkoop van aandelen, versnelde schuldaflossing door debiteuren enzovoort en door te knabbelen aan de financiële middelen voor investeringsprojecten. Om beter aan deze verleiding weerstand te kunnen bieden, is het wenselijk systematisch meer aandacht aan de ontwikkeling van de staatsbalans te schenken en over te gaan tot herinvoering van het onderscheid tussen de gewone dienst en de kapitaaldienst van de rijksbegroting<sup>12</sup>.

De *Voorjaarsnota 1989* kan worden beschouwd als een boedelbeschrijving van de rijksfinanciën. Op de erfenis van het tweede kabinet-Lubbers blijken zware hypotheken te rusten. Anders dan het burgerlijk recht kent het staatsrecht niet de mogelijkheid van boedelverwerping. De opvolger van minister Ruding zit *volens volens* met diens erfenis opgescheept. Wel kan de rijksboedel bij de komende formatie beter worden beredderd. De moraal van ons verhaal is kort gezegd: 1. normeer het *structurele* tekort; 2. verbeter de uitgavenramingen en de (meerjaren)cijfers; 3. voer opnieuw het onderscheid tussen gewone en kapitaaldienst op de rijksbegroting in.

**Cees Sterks  
Jakob de Haan  
Flip de Kam**

5. OESO, *Economic Outlook*, december 1988, blz. 28.

6. *Voorjaarsnota 1989*, blz. 3.

7. Bij een nominale inkomensgroei van 4,5% en een gegeven rentevoet treedt stabilisatie van de rentequote pas op bij een financieringstekort van ongeveer 3%.

8. Sociaal en Cultureel Planbureau, *Trendrapport kwartaire sector 1970-1993*, Samson, Alphen aan den Rijn.

9. *Naar gezonde overheidsfinanciën*, Tweede Kamer, vergaerjaar 1988-1989, 20 995, nr.1, blz. 49.

10. Tweede Kamer, vergaderjaar 1988-1989, 20 995, nr.2, blz. 4-9.

11. Hierbij wordt verwezen naar een aantal suggesties van C.L. Jansen en H. de Groot, *Beheersing van de rijksuitgaven in theorie en praktijk*, ESB, 29 maart 1989, blz. 318-322.

12. J. de Haan, C.A. de Kam, C.G.M. Sterks, *Naar gezonde overheidsfinanciën?*, ESB, 8 februari 1989, blz. 137.