

# De Miljoenennota 1982 in het licht van de besluitvormingsprocedures

DRS. TH. A. J. MEYS\*

**De besluitvorming rond de rijksbegroting is een gecompliceerd proces waarin kabinet, parlement en ambtenaren elk hun eigen rol spelen, terwijl daar tussendoor ook belangengroepen invloed proberen uit te oefenen. De lange periode van voortdurende economische groei die achter ons ligt, heeft evenwel geleid tot een soort „groeiverslaving”, welke het de deelnemers aan het collectieve-besluitvormingsproces nog uiterst moeilijk maakt zich aan te passen aan de geringere mogelijkheden van vandaag.**

**In dit artikel wordt de gang van zaken rond de begrotingsvoorbereiding belicht tegen de achtergrond van de noodzaak van strikte begrotingsdiscipline. De auteur doet in dit verband een aantal aanbevelingen voor maatregelen die te zamen genomen ten doel hebben de beheersbaarheid van de collectieve sector te vergroten en de financiële mogelijkheden uitgangspunt te laten zijn van het overheidsbeleid.**

## Inleiding

Men zou het huidige — vrij deplorabele — beeld van de overheidsfinanciën in navolging van de bekende artikelen van Stevers 1), waarin hij de motoriek bespreekt die het gedrag van drie centrale groepen in onze sociaal-economische samenleving (politici, vakbeweging, georganiseerde werkgevers) 2) bepaalt, kunnen verklaren met de stelling „ze weten wel beter maar kunnen niet anders”. Alvorens men zich definitief overgeeft aan die defailistische opvatting, is het goed nog eens wat dieper te graven in hetgeen zich in de besluitvorming, in het bijzonder die met betrekking tot de overheidsuitgaven, afspeelt om vervolgens te zien in hoeverre nog mogelijkheden bestaan om uit de problemen te komen. Wat de analyse en de adviezen betreft zal ik kort samenvatten hetgeen ik op verschillende plaatsen daarover heb opgemerkt 3) en vervolgens toetsen in hoeverre de *Miljoenennota 1982* in dit beeld past.

In de afgelopen jaren is in toenemende mate twijfel ontstaan aan de rationaliteit waarmee de beslissingen over de overheidsuitgaven (inclusief de sociale-verzekeringssuitkeringen) worden genomen. Die twijfel dwingt tot het analyseren van de processen die aan het huidige niveau van de overheidsuitgaven ten grondslag liggen. In de literatuur is daarover een aantal verklaringsgronden te vinden. Die zal ik hier niet bespreken 4). Ik beperk mij hier tot het duiden van enkele m.i. relevante aspecten en ga vervolgens kort in op het feitelijke gedrag van kabinet, parlement en ambtenaar: die groepen die bij de besluitvorming over de overheidsuitgaven een belangrijke rol spelen. Er is overigens nog een vierde en niet minder belangrijke groep die daar min of meer doorheen loopt, t.w. de belangengroepen. De invloed en de speelruimte van deze groepen is zo groot omdat in politieke besluitvormingsprocessen geen systematische en zorgvuldige afweging pleegt plaats te vinden over de vraag of voor de gevraagde collectieve voorzieningen de heffing dan wel de prijs als bekostigingsmiddel de voorkeur verdient. In de praktijk vindt bekostiging veelal plaats door afwenteling op de belasting- en premiebetaler, terwijl het veelal gaat om voorzieningen in het eigen groepsbelang die zich in veel gevallen zeer wel zouden lenen voor financiering door middel van het

vragen van een prijs aan de gebruiker. In het algemeen zijn dus degenen die over een uitgave beslissen, degenen die van de uitgave genieten en degenen die er voor betalen niet dezelfde personen. De overheid beslist, de gebruiker geniet en de belastingbetaler betaalt. Deze splitsing is het aangrijpingspunt voor de belangengroepen die overigens, anders dan bij voorbeeld in de Verenigde Staten, in Nederland dikwijls in het halfduister opereren.

Alvorens op de hiervoor genoemde groepen in te gaan is het van belang nog enkele specifiek Nederlandse, voor de uitgavengroei relevante aspecten te noemen. Daar is op de eerste plaats de door Goedhart genoemde „maatschappelijke verslaving aan collectieve bekostigingswijzen . . . die een ontwenningsskuur moeilijk maakt . . . 5). In de tweede plaats is het aardgasoptimisme uit de jaren zestig een belangrijke factor. Dat heeft tot potverteren geleid 6). Tevens is van belang de extreme mate waarin in ons land indexatie is toegepast. Een volgende voor Nederland specifieke factor is de publieke ongevoeligheid voor de omvang van het financie-

\* Directeur van De Nationale Investeringsbank NV.

1) Th. A. Stevers, *Na Prinsjesdag in de Volkskrant*, Leiden, 1979.

2) In het hier volgende staan overigens niet dezelfde groepen centraal maar zal het gaan over kabinet, parlement en ambtenaar met daar door- en overheen de pressiegroepen.

3) Zie b.v. Th. A. J. Meys, *Besluitvorming bij de overheid*, in: *Beslissen in het ongewisse*, SMO-boek 18, 1981, blz. 41 t/m 52; L. Koopmans, Th. A. J. Meys en C. Oort, *Herziening van besluitvormingsprocedures*, in: *Beheersing van de overheidsuitgaven*, Prof. Mr. B. M. Teldersstichting, nr. 41, blz. 15 t/m 26 en Th. A. J. Meys, *Beheersing van en controle op overheidsuitgaven*, in: *Duel en dans om de miljardenbalans*, Accountantsdag 1980, Amsterdam, 1980, blz. 31 t/m 42.

4) Zie daarvoor (kort) de bijdrage in *Beheersing van de overheidsuitgaven*.

5) C. Goedhart, *Scheefgroei, ombuigingen en profijtbeginself*, in: *Beheersing van de overheidsuitgaven*, Prof. Mr. B. M. Teldersstichting, nr. 41, blz. 35 t/m 44, eerder in *Inkomensverdeling en openbare financiën: opstellen voor Jan Pen*, 1981.

6) Hoewel voor 1982 nu tenminste een deel van de extra aardgasopbrengsten voor het bedrijfsleven gereserveerd is, blijft ook nu dat beeld van potverteren overheersend.

ringstekort, die ons land bij voorbeeld duidelijk doet verschillen van West-Duitsland en de Verenigde Staten.

Ten slotte is er het fenomeen dat door alle hiervoor genoemde factoren heenspeelt en dat aangegeven kan worden met *groeierverslaving*. In ons hele systeem van uitgaven en de besluitvorming daaromtrent blijken wij ons afhankelijk te hebben gemaakt van een belangrijke positieve groei van het nationaal inkomen. Voor een deel is dat waarschijnlijk het gevolg van het uit de methodiek van het structurele begrotingsbeleid bekende werken met een trendmatige groei waarop uitgaven en inkomsten worden afgestemd. Daarbij zijn we enerzijds zozeer aan een hoge groei gewend geraakt en is anderzijds in de belangrijke uitgavencategorieën een zodanige autonome groei ingebouwd dat wij ons zelf daarmee klem hebben gezet. Door de gewinning aan de groei is de beheersing van de uitgaven buitengewoon gecompliceerd geworden. Immers, „niet alleen het resultaat van bestuur, beleid, regelgeving etc. was en is in verregaande mate georiënteerd op groei, maar ook het gebruikte besturingsinstrumentarium, het karakter van de organisatorische relaties en zelfs het bestaande samenstel van organisaties zijn diepgaand beïnvloed door het ontstaan van permanente groei” 7). In 't Veld spreekt in dit verband van „vergroeiend zijn met de groei” en van „de verzorgingsstaat (die) dank zij de groei lang als een supergoochelaar heeft kunnen optreden, daarbij de vaalheid van het kleed der geschiedenis bedekkend. Met de komst van de economische stagnatie zijn de schijnwerpers gedoofd en is het gewone licht weer aangegaan” 8). In dit verband is het niet minder dan onthutsend te noemen hetgeen door Wellink recentelijk is gememoreerd. Volgens hem is in de periode 1974 tot 1981 het begrotingsbeleid gebaseerd geweest op een trendmatige groei van het nationale inkomen van — gecumuleerd — bijna 30%, terwijl de feitelijke groei in die periode in totaal slechts rond 5% heeft bedragen 9).

Toegesplitst op de ontwikkeling van de sociale zekerheid en met name op de factoren die voor de groeierverslaving verantwoordelijk zijn, is het recente interview met de zo pas afgetreden minister van Sociale Zaken buitengewoon openhartig en verhelderend. Het interview heeft helaas te weinig aandacht getrokken. Albeda stelt:

„In Nederland zijn wij met het ontwikkelen van de sociale zekerheid verder gegaan dan andere landen. De oorzaak van die ontwikkeling is, denk ik, de combinatie van de unieke economische groei en ons politieke partijstelsel. Ik heb wel eens de indruk dat de twee grootste volkspartijen in ons land, de Partij van de Arbeid en de Christen-Democratie — en eigenlijk ook de VVD — elkaar gingen beconcurreren om de titel van de meest progressieve partij. In Nederland hebben wij niet de constellatie gehad waarbij één partij zich inzette voor de sociale zekerheid en de andere zich uiterst kritisch daar tegenover opstelde. In Nederland bestaat veel meer het beeld van twee, misschien drie partijen die tegen elkaar opboden. Je ziet dan ook dat de ontwikkeling van de sociale zekerheid niet merkbaar werd gehinderd door een centrum rechtse regeringscombinatie. Integendeel, zowel centrum-links als centrum-rechts zijn doorgestaan met perfectieering van de sociale zekerheid. Dat heeft ertoe geleid dat in de loop van de jaren zestig en zeventig de gedachte is ontstaan dat het eigenlijk hoort zoals het gaat, dat het bestaande stelsel een fatsoenlijk stelsel is; vanzelfsprekendheden die geen uitgangspunt zijn voor verdere discussie”. . . . „Men was het eigenlijk allemaal zo vreselijk met elkaar eens dat de vraag naar rechtvaardigheid van het stelsel zelf geen politiek onderwerp meer was; de politieke discussie werd door een technische discussie vervangen”.

en vervolgens:

„Bij de realisering van een op zich zelf rechtvaardig beleid is onvoldoende gekeken naar doelmatigheid. Neem ons stelsel van sociale zekerheid; dat zit zo in elkaar dat bij een 0-groei van de economie het bedrag aan uitkeringen met 3% groeit. Een gek gegeven eigenlijk als je beseft dat de kosten van de sociale zekerheid ongeveer één derde uitmaken van het nationale inkomen. . . Wij hebben een systeem gecreëerd dat een blijvende hoge economische groei veronderstelt en daar zijn onrechtvaardigheden in geslopen”. Er is in feite sprake van „verslaving aan economische groei” 10).

Albeda constateert vervolgens dat er in Nederland sprake is van een „soft society”, waarin de doelmatigheid het onderwerp moet delven. Het is teleurstellend dat deze wijsheid nu pas is doorgebroken. Het verschijnsel past overigens uitstekend in de in het volgende aangedragen verklaring voor

het gedrag van kabinet, parlement en ambtenaar. Het gedrag van die drie groepen gezamenlijk is m.i. in belangrijke mate de verklaring voor de groeierverslaving waarin wij zijn terechtgekomen en daarmee voor de huidige stand van het niveau van de overheidsuitgaven met het daarbij behorende te hoge financieringstekort.

## Kabinet, parlement, ambtenaar 11)

### Het kabinet

Kabinetten in ons land zijn altijd coalities van partijen met verschillende opvattingen en belangen en daarbinnen coalities van personen, die het evenmin op voorhand onderling eens zijn, elk hun eigen belangen en verantwoordelijkheden hebben en die te maken hebben met opvattingen van fracties en politieke partijen in het parlement, kamercommissies, belangengroepen en ambtenaren. De recente kabinetsformatie heeft dat weer eens in een ongewone helderheid voor het voetlicht gebracht. In theorie is het eerste en elementaire streven van de coalitie het voortbestaan ervan. Dit betekent dat het streven gericht is op het tot een minimum beperken van conflicten tussen coalitieleden.

Deze centrale gedragsveronderstelling leidt tot het bekende non-interventiegedrag in kabinetten. Sectorministers zijn er primair op uit de doelstellingen op hun eigen vakgebied te realiseren. Vakministers denken sectorcentrisch. Deze eenzijdige belangenbehartiging wordt mogelijk gemaakt door de afwezigheid van een rechtstreekse relatie tussen de voordelen van overheidsactiviteiten en de kosten die ermee gemoeid zijn. Er ontbreekt bij de „spending departments” een mechanisme dat tot soberheid dwingt. Alleen de minister van Financiën staat in hun ogen voor de taak de aanvaardbaarheid van het totaal van de uitgaven te bewaken. Kenmerkend voor het gedrag van de vakministers is dat zij elkaar niet bestrijden 12). Wel letten zij scherp op elkaar in die zin dat zij niet meer dan „hun evenredig aandeel” leveren in de door de minister van Financiën gevraagde bezuinigingen. Dat lijkt een doorbreking van het non-interventiebeginsel maar is het in feite niet. Er moeten procedurele „trucs” worden uitgehaald om dit te doorbreken. De zogenoemde „biechtstoelprocedure” is daar een voorbeeld van.

Het streven naar conflictminimalisatie verklaart groten-deels ook de incrementalistische benaderingswijze in de begrotingsvoorbereiding die gekenmerkt wordt door de concentratie op mutaties t.o.v. de vorige begroting. Daarmede wordt voorkomen dat de verschillende overheidsactiviteiten integraal ter discussie worden gesteld 13). In dit beginsel moet tevens de verklaring gevonden worden voor de weerzin die in het algemeen in politieke kring bestaat tegen duidelijke keuzen en tegen expliciete en operationele formuleringen van doeleinden en middelen. Het stellen van prioriteiten en de daaraan ten grondslag liggende fundamentele afweging staan lijnrecht tegenover de evenredigheidsconceptie die uit de conflictminimalisatie voortvloeit. De meest significante trek van het budgettaire gedrag van kabinetten lijkt dan ook het vermijden van fundamentele keuzen.

7) Zie R. J. in 't Veld, Hedendaags besturen: van goochelen tot hervorming, in: *Beslissen in het ongewisse*, SMO-boek 18, 1981, blz. 26 t/m 40; zie ook R. J. in 't Veld, *Spanningsvelden rondom de bestuurder*, Openingsrede congres Vereniging Bestuurskunde, 1980, Alphen a/d Rijn, 1981.

8) *Beslissen in het ongewisse*, blz. 26.

9) A. H. E. M. Wellink, Enkele beschouwingen over de algemene economische situatie en de gevolgen daarvan voor de lagere publiekrechtelijke lichamen, rede voor het Beroepsverband Katholieke Burgemeesters van Arka, 2 september 1981.

10) Interview met dr. W. Albeda, *Haagse Post*, 18 juli 1981, blz. 12.

11) Koopmans, Meys en Oort, op. cit., blz. 17 t/m 26.

12) L. van der Geest spreekt in dit verband zelfs van „in strijd met de Haagse zeden”, zie De steen der wijzen, *ESB*, 16 september 1981, blz. 885.

13) Voor een heldere beschrijving van de bezwaren tegen de incrementale benadering zie P. Boorsma, *Naar de versoberingsstaat; rooien en snoeien in de verzorgingsstaat*, 1980.

## Het parlement

Het budgettaire gedrag van het parlement lijkt te worden beheerst door de dominerende rol van de vaste commissies. Die commissies zijn samengesteld uit sectorspecialisten, die veelal erg gevoelig zijn voor verlangens van belangengroepen. Daarmede zijn dwars door partijgroeperingen heen specialisatienconcentraties ontstaan. De sectordeskundigen — soms zelfs afkomstig uit belangengroepen — zijn het ondanks politieke kleurverschillen meestal met elkaar eens. Zij zijn pleitbezorgers tegenover een minister die toch al (van nature zou men haast zeggen) geneigd is zijn vakgebied zo ruim mogelijk te verzorgen. Overigens geldt voor het gedrag tussen die commissies evenzeer een non-interventiebeginsel. Binnen de fracties geldt in feite hetzelfde beeld 14).

## De ambtenaar

De ambtelijke dienst is voor haar functioneren geheel afhankelijk van het budget dat zij jaarlijks door het kabinet en parlement krijgt toegewezen. Aan de andere kant beschikt die dienst over de professionele expertise en de noodzakelijke informatie die nodig is voor het voorbrengen van de door het kabinet en parlement gewenste overheidsgoederen en dienstverlening. Daarmede ontstaat een wederzijdse afhankelijkheid. De centrale veronderstelling inzake het gedrag van de ambtelijke dienst en haar onderdelen is dat deze ernaar streven hun budget te maximaliseren. De achterliggende motivatie kan overigens zeer complex zijn en zelfs min of meer onbewust. Daarbij is het engagement van de dienst met een bepaalde beleidssector soms erg groot. Dit wordt in de hand gewerkt door de toenemende segmentering en sectorisering in de maatschappij en in het overheidsapparaat.

De enige tegendruk tegen deze welhaast georganiseerde opwaartse pressie op de uitgaven moet komen van de minister van Financiën en zijn medewerkers. In de praktijk is die om tal van redenen onvoldoende gebleken tegen deze overmacht. Om dit te veranderen zijn wijzigingen in het besluitvormingsproces en in de begrotingsinstrumenten noodzakelijk, ten einde die fundamentele drijfveren van conflictminimalisatie, non-interventie en sectorspecialisatie te doorbreken.

Daarbij moet nu reeds worden aangetekend dat het uiteindelijk toch en kwestie van „echt willen” of van „moeten, door de omstandigheden afgedwongen” blijft. Alle hier volgende aanbevelingen hebben immers alleen zin wanneer men met name in politicus doordrongen is van de noodzaak orde op zaken te stellen. De beschikbaarheid van goede procedures en instrumenten kan dat niet oplossen, maar overigens wel vergemakkelijken. Tevens kan vanuit deze optiek de afwezigheid van de groei (of zeer geringe groei) een heilzaam schokeffect hebben.

## Aanbevelingen

Een probleem bij de vele „oplossingen”, voorstellen voor verbetering, nieuwe procedures enz. die in het verleden zijn gedaan, is dat zij veelal niet direct aangrijpen bij de drijfveren die in werkelijkheid het budgettaire gedrag van de bij de besluitvorming betrokkenen bepalen. Dit probleem kan alleen worden opgelost door het invoeren van harde budgettaire spelregels en door de „pro spending bias” van de sectorminister de kop in te drukken, waarbij het onontkoombaar is de positie van de minister van Financiën te versterken.

In het al genoemde geschrift van de Teldersstichting hebben Koopmans, Oort en ik een aantal aanbevelingen geformuleerd die ik hieronder kort zal samenvatten. Die aanbevelingen zijn met gemengd enthousiasme ontvangen. Hier en daar zelfs bekritiseerd, maar dat berustte helaas op slecht lezen 15).

De eerste en meest fundamentele spelregel is *het afspreken van een norm* voor de toelaatbare ontwikkeling van het totaal

der uitgaven. Een zodanige norm dient uiteraard macro-economisch te worden gefundeerd. Wie ervan kennisneemt dat in de *Miljoenennota 1981* een financieringstekort voor 1981 van 5,25% van het nationale inkomen werd aangegeven, dat het aanvaardbare structurele tekort op 4% werd verondersteld, dat bij 6% de noodrem zou moeten gaan werken, dat het financieringstekort 1981 nu op 7,75% wordt geraamd en zelfs nog wel tot 8% kan oplopen en dat met veel moeite en pijn, ondanks de extra aardgasinkomsten van ca. 2% van het nationaal inkomen, het financieringstekort 1982 op 6,5% wordt geraamd, d.w.z. nog ruim 1% hoger dan dat voor 1981 in de *Miljoenennota 1981*, die moet constateren dat wanneer er al niet van onbeheersbaarheid sprake is, er in ieder geval van normloosheid moet worden gesproken.

Het probleem dat zich voordoet bij het stellen van een norm, is dat daaraan vervolgens ook zo spoedig en zo veel mogelijk voldaan moet worden. In de huidige situatie zou dat een extra aanpassing van de uitgaven met 2,5% van het nationale inkomen, d.w.z. met ca. f. 8 mrd. boven de f. 4,5 mrd. vergen, hetgeen praktisch een stabilisatie op het niveau van 1981 zou betekenen. Zo'n aanpassing ineens zou vanzelfsprekend zeer grote negatieve macro-economische repercussies hebben, zodanig dat zelfs De Nederlandsche Bank daar niet op aandringt. Wanneer anderzijds jaar in jaar uit gesteld wordt dat het tekort te hoog is en terug moet naar het structureel aanvaardbare niveau, terwijl het feitelijke financieringstekort daar steeds verder van afwijkt, wordt de betekenis van zo'n norm systematisch ondermijnd, zo niet lachwekkend.

Naast de aanpassing van het niveau van de uitgaven aan de structurele norm dient een beheerste ontwikkeling van de uitgaven te worden gewaarborgd. Daartoe is het noodzakelijk een eenvoudige en duidelijke norm te aanvaarden. Bij voorbeeld een uitgavengroei gelijk aan de structurele groei van het nationale inkomen. Tevens dient dan nog een spelregel te worden afgesproken die noodzaakt tot afweging binnen een departementale begroting en die een begrenzing legt aan het aandeel van de uitgaven van een departement in het totaal van de uitgaven. Het spreekt overigens welhaast voor zich dat het daarbij — i.h.b. op grond van de ervaringen — noodzakelijk is om bij de raming van de groei van het nationaal inkomen en van de daarop gebaseerde ontvangsten aan de krappe kant te gaan zitten. Voor eventuele echte meevallers is gemakkelijk een bestemming te vinden. Veiligheidsmarges moeten dus worden ingebouwd 16). Een stap verder gaat het expliciet mikken op een reserve. Zowel in verband met de weg die nog is af te leggen naar het aanvaardbare tekort als vanwege de geringe discipline op dit moment is dat een aanpak die voorbij de horizon van de realiseerbaarheid op korte termijn lijkt te liggen. Nauw verband met de te ramen groei houdt het al of niet inboeken van de zogenoemde inderdieneffecten. Ook daarvoor zou moeten gelden dat die

14) Voor een erkenning van een en ander uit de parlementaire hoek: „Ik denk dat de financiële belangstelling voor een wat gezond financieel beleid ongeveer in de verhouding ligt dat 10 kamerleden dat inderdaad wel zouden willen, 2 het niet weten en 88 zich er niet voor interesseren”, aldus drs. M. J. van Rooyen in een discussie op de Accountantsdag 1980, *Duel en dans om de miljardenbalans*, blz. 52. (Ik zou de verdeling over de 2 en 88 overigens anders aanbrengen, Th. A. J. M.) en „Ik denk dat men moet zeggen dat de gemiddelde omloopsnelheid van politicus kort is en daarnaast de faalangst om leed toe te brengen inderdaad ook zo groot is dat wij ons met korte termijnleuzen tevreden zouden moeten stellen, hoewel dat niet verstandig is”.

15) Hans van den Doel, *Democratie via referendum?*, *Economisch Dagblad*, 24 juni 1981. Ons voorstel voor een kernkabinet wordt door Van den Doel gelezen als een voorstel tot het permanent maken van de „biechtstoelprocedure”. Dat is onjuist, hetgeen zelfs bij oppervlakkige lezing van de tekst blijkt. Volgens Van den Doel volgt uit onze aanbevelingen logisch het referendum. Mij ontgaat die conclusie, waarbij ik tevens niet zie dat dit instrument een (operationele) oplossing biedt.

16) Zie b.v. L. van der Geest, *Versleten remmen*, *ESB*, 8 juni 1981, blz. 641.

eerst moeten worden gerealiseerd alvorens ze op voorhand af te boeken om het plaatje sluitend te maken. En opnieuw geldt dat men mans genoeg is om zodra die effecten zich voordoen ze te gebruiken 17). Scheerder duidt dit fenomeen wat verwarrend met „conjuncturele financiering” aan, waarvan hij overigens terecht stelt dat de term een „schijn van soliditeit geeft aan een ongedekte wissel op de toekomst 18).

Een tweede aanbeveling betreft de instelling van een *financieel kernkabinet*. Om beleidsverantwoordelijkheid en de verantwoordelijkheid voor de financiële consequenties dichter bij elkaar te brengen, is het noodzakelijk om de besluitvormende groep drastisch te beperken. Voor het financieel-economisch beleid is het noodzakelijk tot de instelling van een financieel kernkabinet bestaande uit de minister-president, de minister van Financiën en de vice-minister-president(en) te komen. Beslissingen over het toelaatbare financieringstekort, over de norm voor het uitgaventotaal (rijksuitgaven en sociale-verzekeringuitgaven) en over belangrijke verschuivingen binnen de collectieve sector zouden op voorstel van de minister van Financiën door dit financieel kernkabinet moeten worden genomen en maatgevend moeten zijn voor de andere bewindslieden bij de opstelling van hun begrotingen c.q. beleidsuitvoering. De facto wordt er daarmee binnen het kabinet een hiërarchie geschapen. Die is niet alleen onvermijdelijk maar voor het beheersen van de uitgaven ook noodzakelijk.

Bij de kabinetsformatie moet een belangrijke rol voor het (potentiële) financiële kernkabinet zijn weggelegd. De opstelling van het programma inclusief de verdeling van de begrotingsruimte over de hoofdstukken moet door zo'n kernkabinet geschieden. Pas daarna worden de ministers gezocht die bereid zijn op basis van dit programma en de daarvoor ingedachte ruimte aan het kabinet deel te nemen. De bewegingsvrijheid van de sectorministers wordt daarmee dus niet onbelangrijk beperkt. Ten einde overigens staatsrechtelijke complicaties te ontgaan, ware in het regeerakkoord expliciet op te nemen dat de sectorministers de richtinggevendende bevoegdheid van het financiële kernkabinet erkennen.

In sommige reacties op deze voorstellen klinkt enerzijds een onderschrijving van de theoretische betekenis daarvan door maar anderzijds vraagtekens t.a.v. de uitvoerbaarheid. Het voorstel zou erop neerkomen „tegen een zieke zeggen dat hij zich tot een arts moet wenden”. Maar die arts zal hem pijn doen en de zieke zelf doet dat maar een klein beetje. Wanneer zal die zieke dan wel naar de dokter hollen? Als hij verschrikkelijke pijn krijgt, erger dan de dokter hem aan kan doen 19). Deze typering is ongetwijfeld juist en toepasselijk. Wie de gang van zaken rond de kabinetsformatie heeft proberen te volgen, kan zich aan die indruk ook niet onttrekken. Aan de andere kant gloort er ook hoop, zij het vanuit een donkere hoek. Immers, wanneer de situatie dreigt te ontstaan waarin er, om het in de woorden van dr. Le Blanc in een voordracht op de derde dinsdag voor Van Lanschot bankiers te zeggen, „geleend moet worden om de rente op de leningen te kunnen betalen” breekt wellicht zowel wijsheid als de bereidheid door om orde op zaken te stellen.

Alvorens verdere aanbevelingen worden besproken, moet kort stilgestaan worden bij de voorstellen van de Commissie-Vonhoff 20), voor zover die betrekking hebben op ons onderwerp. In het inmiddels bekende rapport *Elk kent de laan die derwaart gaat* 21), wordt in hoofdstuk 5 (De organisatie van de rijksdienst) daaromtrent het een en ander opgemerkt. De voorstellen van de Commissie-Vonhoff ter zake bieden m.i. geen oplossing, integendeel, in feite is er van een verzwakking van de positie van de minister van Financiën sprake. Ondanks het feit dat „samenhang, afweging en flexibiliteit” de drie toetsstenen zijn die de Commissie zegt te hanteren, wordt een ingewikkelde structuur voorgesteld die geen recht doet aan de noodzakelijke versterking van de positie van de minister van Financiën. De Commissie wijst — bijkans op voorhand — een kernkabinet af. De argumentatie daarvoor maakt weinig indruk:

„De Nederlandse politieke cultuur heeft altijd de gelijkwaardigheid van de ministers beklemtoond, de premier daarbij inbegrepen. De Commissie is ook van mening dat er geen eerste- en tweederangs ministersposten mogen ontstaan, waarbij bepaalde ministers inhoudelijke bevoegdheden krijgen op de beleidsterreinen van anderen. Zodanige verschillen kunnen leiden tot onderbelichting van problemen en tot schade aan de teamgeest en staan op gespannen voet met ons staatsrecht. De portefeuille-indeling tussen coalitiegenoten zou aanzienlijk gecompliceerder worden”.

De Commissie vervolgt zelf:

„Deze stellingname heeft belangrijke gevolgen. De Commissie wijst hiermee namelijk het ontstaan van een kernkabinet af. De minister-president en coördinerende ministers krijgen wel een speciale verantwoordelijkheid voor het tot stand brengen van een samenhangend beleid” 22).

De opstelling van de Commissie lijkt niet consistent. Immers, de Commissie adviseert tot de instelling van integrerende ministers en daarnaast tot coördinerende ministers. Materieel betekent dat een doorbreking van de gelijkwaardigheid van de ministers en het ontstaan van eerste- en tweederangs ministers. Dat een onderscheid binnen de minister-raad kan leiden tot schade aan de teamgeest is een argument dat in het geheel niet aanspreekt, gegeven het — althans wat betreft de verantwoordelijkheid voor de financiële aanvaardbaarheid van het totaalbeeld — ontbreken van zo'n teamgeest. De Commissie lijkt zich er onvoldoende rekenschap van te geven hoe e.e.a. zich binnen het kabinet in feite afspeelt. Dat de portefeuilleverdeling tussen de coalitiepartners aanzienlijk gecompliceerder zou worden, kan, als het al zo is, toch moeilijk als een sterk argument tegen voorstellen gericht op een verbetering van besluitvorming rond de begroting en de financiële beheersbaarheid daarvan worden gezien.

In de voorstellen zelf ontdek ik geen verbeterd en operationeel systeem. Naast de minister-president krijgen vijf integrerende ministers een plaats. Geen daarvan is de minister van Financiën. De Commissie beargumenteert dit als volgt: „Dan kan immers een conflict ontstaan tussen de brede algemene functies die hij in het kabinet moet vervullen en een specifieke functie op één van de hoofddeelgebieden”. Wel mag de minister van Financiën, „veelvuldig als deelnemer (curs. Th. A. J. M.) aan het beraad van de minister-president, de vice-minister-president en de vijf integrerende ministers aanwezig ( . . . . ) zijn” 23). De minister van Financiën brengt het niet verder dan coördinerend minister in de voorstellen van de Commissie-Vonhoff.

Mijn conclusie is dat vanuit het oogpunt van de beheersbaarheid van de begroting de Commissie op onduidelijke gronden (impliciet) onze aanbevelingen afwijst en geen verbeteringen introduceert. De voorstellen betekenen een verzwakking van de positie van de minister van Financiën. Met de integrerende ministers wordt er in feite een extra belangengroep geïntroduceerd.

Wij vervolgen onze aanbevelingen met een voorstel tot doorbreking van de „pro spending bias” van de vaste kamercommissies. Daartoe dient de *ABC-commissie* (de algemene begrotingscommissie) weer in het leven geroepen te worden. Deze commissie, bestaande uit de fractievoorzitters

17) Zie ook L. van der Geest, De steen der wijzen, *ESB*, 16 september 1981, blz. 885: „In voorgaande jaren is ruimschoots op inverteer-effecten gespeculeerd, maar ze zijn nooit gerealiseerd. De ervaring heeft geleerd, dat de beer beter eerst kan worden geschoten voordat de huid wordt verkocht”.

18) R. Scheerder, Grote kans op tekort van 10% tegen eind 1982, *Binnenlands Bestuur*, 18 september 1981, blz. 4.

19) Zie bij voorbeeld Jan Salomons, Begrotingsnormen en sterke minister om financiële chaos uit te bannen, *Economisch Dagblad*, 22 juli 1981.

20) Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst.

21) Rapport nr. 3 van de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst, Den Haag, december 1980.

22) *Idem*, blz. 140.

23) *Idem*, blz. 141.

en de financiële deskundigen, zou het voorgestelde totaal en de verdeling van de overheidsuitgaven moeten beoordelen en fiatteren. Bij eventuele gewenste afwijkingen zal de ABC-commissie expliciet moeten aangeven hoe die moeten worden gedekt of waarvoor die ruimte kan worden aangewend. Daarmee wordt zowel voor het totaal als voor de verdeling de noodzaak tot afweging duidelijk gemaakt en wordt een halt toegeroepen aan het ongeremd pleiten voor meer uitgaven. De behandeling van de afzonderlijke begroting zal zich vervolgens binnen dat kader moeten afspelen.

Bij de *ambtelijke dienst* ten slotte zou de nu bestaande „enge” belangenbehartiging doorbroken kunnen worden door constructies als die van een „civil service” in Groot-Brittannië waarbij er vanuit een centraal punt met name voor de sleutelposten op de verschillende departementen regelmatig functiewisselingen worden geïnstigeerd. Met een dergelijk systeem kan „ingroeiing” met het „eigen” departement worden verminderd.

Los daarvan dient het *ambtelijk apparaat ten behoeve van de minister van Financiën* te worden versterkt. Dat betreft in het bijzonder de Inspectie Rijksfinanciën (IRF) die zich met de doelmatigheidstoets vooraf en de Centrale Accountantsdienst (CAD) die zich met de controle achteraf moeten bezighouden. Daarbij zal de COBA kunnen worden opgeheven en het secretariaat daarvan aan de IRF moeten worden toegevoegd.

Binnen dit op grond van deze aanbevelingen dan aangepaste institutionele kader krijgen vervolgens zowel nieuwe als oude *begrotingstechnieken* een nieuwe kans die gericht is op het tot stand brengen van rationele en efficiënte keuzebeslissingen. De meerjarenramingen zullen daarbij zodanig aangepast moeten worden dat zij hun neerwaartse flexibiliteit verliezen. Alle uitgavenvoorstellen zullen tevens beleidsanalytisch moeten worden beargumenteerd, waarbij de doelstelling(en) duidelijk moet(en) worden gemaakt, en tevens moet worden aangegeven waarom een overheidsprogramma daarvoor de meest aangewezen weg is en in hoeverre het mogelijk is degenen die van het betreffende programma profiteren een bijdrage in de kosten te laten leveren.

Ten slotte zal de *heroverwegingsprocedure* een permanente activiteit moeten worden waarbij externe deskundigen onder leiding van het Ministerie van Financiën moeten worden ingeschakeld en de controleresultaten van de CAD en de Algemene Rekenkamer systematisch betrokken worden.

Tegen de achtergrond van deze aanbevelingen zal in het volgende een beoordeling worden gegeven van hoofdstuk 4 van de *Miljoenennota 1982*, dat getiteld is „De voorbereiding en de beheersing van de begroting”.

#### **Miljoenennota 1982: „de voorbereiding en de beheersing van de begroting”.**

Hoofdstuk 4 van de *Miljoenennota* is buitengewoon helder en behandelt met grote openhartigheid een aantal fundamentele problemen die zich tot op heden in de voorbereiding en de beheersing van de begroting voordoen.

Met betrekking tot de *normering van de begroting* wordt nog eens onderstreept hetgeen in de *Miljoenennota 1981* reeds uitvoerig was geschreven over de — helaas — verloren gegane betekenis van het trendmatige begrotingsbeleid voor de begrotingsvoorbereiding. Daarvoor in de plaats kwam (de raming van) het feitelijke financieringstekort op kasbasis. Terecht wordt op een aantal bezwaren van deze laatste methodiek gewezen. Echter, anders dan in de *Miljoenennota 1981* was „beloofd”, is helaas bij de voorbereiding van de begroting 1982 toch weer niet het trendmatige kader de basis geweest. Tevens werd opnieuw afgezien van het in de *Miljoenennota 1981* geformuleerde voornemen bij de uitvoering van de begroting 1981 de spelregels van het stringente begrotingsbeleid weer volledig toe te passen. Als verklaring wordt aangevoerd de sterk tegenvallende ontwikkeling van het financieringstekort. Dat is als zodanig een gevaarlijke verklaring zeker wanneer het resultaat voor 1982 toch weer een aanmerkelijk hogere tekortraming voor 1982 laat zien dan in de *Miljoenennota 1981* voor 1981 werd geraamd.

Wanneer gewacht wordt met het terugkeren naar een goede begrotingsnormering totdat het feitelijke financieringstekort het structureel aanvaardbare dichters is genaderd, is het gevaar groot dat de nog resterende begrotingsdiscipline is verdwenen. Zo'n aanpak maakt tevens grote kans „self-defeating” te zijn.

Positief beoordeeld moet worden dat er op een aantal punten wel al gedeeltelijk gewerkt is met trendmatige uitgangspunten. Op basis daarvan zijn ook streefcijfers opgesteld. In hoeverre dat echter van betekenis is geweest bij de concrete invulling van de begroting 1982 wordt niet duidelijk omdat de uiteindelijke vaststelling van de ombuigingstaakstelling van f. 4,5 mrd. in juli heeft plaatsgevonden op basis van de toen beschikbare actuele prognoses voor 1981 en 1982 (24). Het resultaat van een en ander is hiervoor al gememoreerd, te weten een tekort van 6,5%, dat in het licht van het geraamde tekort voor 1981 van 7,75 à 8% een verbetering is, maar ten opzichte van het geraamde tekort voor 1981 in de *Miljoenennota 1981* een verslechtering met 1,25%.

De hiervoor reeds aangehaalde uitspraak van Wellink dat in de periode 1974/1981 het begrotingsbeleid gebaseerd is geweest op een trendmatige groei van het nationale inkomen van — gecumuleerd — bijna 30% vergeleken met de feitelijke groei in die periode van slechts rond 5% en zijn uitspraak dat „voor zover ik heb kunnen nagaan (. . . .) het financieringstekort van de totale overheid in het lopende jaar (ad 8% van het nationale inkomen) vermoedelijk hoger (ligt) dan sinds het ontstaan van het Koninkrijk in 1813 ooit het geval is geweest” (25), maken wel duidelijk dat een verder uitstel van het hanteren van een strakke norm rampzalig is. De hiervoor geschetste aanbevelingen hebben wat dit betreft alleen maar aan actualiteit en dringendheid gewonnen.

In hoofdstuk 4 wordt vervolgens een aantal concrete mogelijkheden tot verbetering geschetst. Die betreffen o.a.:

- a. een beperking van de rol van de meerjarenramingen ten einde de neerwaartse flexibiliteit van de uitgaven te beperken;
- b. mogelijkheden tot verdere beheersing van en controle op het aangaan van verplichtingen;
- c. nadere studie naar mogelijkheden tot verhoging van de flexibiliteit van de uitgaven ook van uitgaven buiten de rijksbegroting;
- d. het belang van een goede informatievoorziening.

Mogelijkheden a en b zijn bekende geluiden. Mogelijkheid b is wezenlijk en vereist inderdaad hoge prioriteit met name omdat — zoals verderop in hoofdstuk 4 wordt opgemerkt — technieken als kasplafonds en dergelijke „geen blijvende

24) *Miljoenennota 1982*, blz. 44.  
25) Wellink, op. cit., blz. 2.

oplossing voor de problemen (zijn) indien de verplichtingen ongemoeid blijven" 26). In een rede op Prinsjesdag noemde Le Blanc kasplafonds dan ook „symptoombestrijding" 27). Mogelijkheid d is zo mogelijk nog belangrijker. Dit wordt helaas nog steeds, m.n. buiten het Ministerie van Financiën, onvoldoende onderkend. De financiële informatievoorziening, i.h.b. het tijdig beschikbaar zijn van financiële gegevens ten behoeve van de besluitvorming, laat in Nederland, zeker in vergelijking met andere Europese landen, te wensen over. Het moet dan ook toegejuicht worden dat daarop in deze Miljoenennota zo expliciet gewezen wordt.

Ook met betrekking tot de *begrotingsprocedure* wordt een aantal verbeteringen geïntroduceerd, die door Le Blanc de „hink-stap-sprong-procedure" werden gedoopt 28). Daarbij wordt reeds aan het begin van het jaar voorafgaand aan het begrotingsjaar een kwantitatief kader vastgesteld met een noodgedwongen voorlopig karakter. Zo wordt vroegtijdig een indicatie verkregen van de eventuele noodzakelijke ombuigingen. Die aanpak staat of valt vanzelfsprekend met de gekozen uitgangspunten van de trendmatige groei. Terecht wordt in de Miljoenennota daarover opgemerkt „Het behoudend vaststellen van deze uitgangspunten, . . . . , is zeker in de huidige omstandigheden van doorslaggevende betekenis voor de zin van de eerste fase van de begrotingsvoorbereiding" 29). De suggestie om nog wat krapper te gaan zitten en bewust een reserve in te bouwen die aangewend kan worden om tegenvallers op te vangen, lijkt daarbij op het eerste gezicht verstandig. Zoiets lukt echter alleen maar wanneer de departementen ondanks hun kennis of het vermoeden van het bestaan van zo'n reserve, toch kunnen worden gehouden de opgelegde ombuigingen te concretiseren. En dat vereist een buitengewoon strakke discipline en een zeer sterke positie van de minister van Financiën en zijn ambtelijk apparaat. Die is er voorsnog niet, maar zou bereikt kunnen worden door een financieel kernkabinet.

Met betrekking tot de laatste fase van de begrotingsvoorbereiding, t.w. de *parlementaire behandeling*, worden voorstellen gedaan die lijken te sporen met de hiervóór geschetste aanbevelingen. Het in de Miljoenennota opgenomen kader zou bij de algemene beschouwingen, al dan niet na amendering, expliciet moeten worden aangenomen door het parlement als kader waarbinnen de behandeling van de ontwerp-begrotingen in principe zal moeten plaatsvinden. Wanneer bepaalde wijzigingen met belangrijke financieel-economische repercussies, die men bij de afzonderlijke begrotingsbehandeling zou willen aanbrengen, niet in dat kader zouden passen zou het totaal kader weer expliciet aan de orde moeten worden gesteld. Naar mijn mening is dit een uitstekend voorstel dat onmiddellijke invoering verdient. Daarbij zou de hiervoor opnieuw geïntroduceerde ABC-Commissie een belangrijke rol moeten spelen.

In hoofdstuk 4 wordt vervolgens uitgebreid aandacht gegeven aan de *heroverwegingsprocedure*. Een en ander maakt een zeer deskundige en uitgewogen indruk waarbij ook expliciet aan de mogelijkheid van het inschakelen van onafhankelijke deskundigen of instituten wordt gedacht zij het dat dit nog niet verder is dan het stadium „Het is te overwegen . . . 30). Fase II van de heroverwegingsexercities wordt daarmee gestart zonder dat overigens goed duidelijk wordt hoe die fase II zich verhoudt tot fase I. Daarvoor moet kennelijk kennisgenomen worden van het samenvattend eindrapport met betrekking tot de heroverwegingen waarin ook concreet is aangegeven welke onderdelen van de begroting in de tweede fase aan de orde komen 31). De betekenis van de gehele heroverwegingsprocedure staat of valt overigens met het gebruik dat door het nieuwe kabinet van de reeds nu bereikte resultaten bij de op te stellen begroting zal worden gemaakt.

Hoofdstuk 4 wordt besloten met een uitvoerige beschrijving van beheersingsinstrumenten van de kasuitgaven tijdens de *uitvoering van de begroting*. De weerbarstige problematiek rond artikel 12 Comptabiliteitswet (de overloop) en rond de raming van de buitenlijnse betalingen wordt helder geschetst

waarbij terecht (waarschijnlijk als understatement bedoeld) wordt opgemerkt dat de indruk bestaat dat men nog onvoldoende is ingespeeld op de nieuwe wijze van ramen van de uitgaven. Na zo'n jaar of vijf experimenteren zou men anders verwachten en dus komt dan als vanzelf de presumptie van onwil bij de departementen naar voren. Ten einde daarin toch verbeteringen aan te brengen, wordt het instrument van de kasplafonds nader uitgediept en aangescherpt. Heel „vriendelijk" merkt de Miljoenennota daarover op dat de waarde van de kasplafonds „mede is gelegen in de opwekking van het bewustwordingsproces ten aanzien van het belang van goede kasramingen bij de departementen" 32).

De hiervoor gegeven omschrijving van de factoren die het gedrag van sectorministers en hun ambtenaren bepalen, brengt echter met zich dat goede kasramingen alleen via „straffen" en „prikkel" kunnen worden gerealiseerd. Het stringent toepassen van kasplafonds kan als zodanig dienen.

Dit belangwekkende hoofdstuk van de Miljoenennota overziende moet geconcludeerd worden dat onder leiding van de nieuwe directeur-generaal van de rijksbegroting een aantal belangrijke zaken met betrekking tot begrotingsvoorbereiding en -uitvoering wordt aangepakt. Het succes van deze aanpak zal overigens in belangrijke mate worden bepaald door de vraag in hoeverre de begrotingsdiscipline en (nauw daarmee samenhangend) de positie van de minister van Financiën wordt versterkt. Is dat niet het geval dan zal het met veel van de voorstellen gaan zoals met het structurele begrotingsbeleid: met de mond beleden, maar in de praktijk niet of onvoldoende toegepast.

Een toetssteen voor de realiseerbaarheid van een aantal van de voorstellen kan ook gevonden worden in hetgeen bij de begroting 1982 is toegepast. Immers, anders dan veelal wordt gedacht, vergroot de demissionaire status van het kabinet, juist de mogelijkheid om alle losse einden eens goed aan elkaar te knopen. In de slotparagraaf zal de *Miljoenennota 1982* daarop beoordeeld worden.

## Miljoenennota 1982 en de begrotingsdiscipline

Ondanks het feit dat 1981 „een absoluut record op het terrein van de budgettaire aanpassingen was" 33) (in de eerste maanden van 1981 z.g. anticiperende maatregelen als verplichtingenstop, kasplafonds enz.; in maart 1981 een pakket van neerwaartse beleidsaanpassingen ad f. 2,5 mrd. met versterkte doorwerking naar 1982; april 1981 eerste voorjaarsnota en juni de bijgestelde voorjaarsnota) is het resulterende financieringstekort voor 1981 zodanig dat voor 1982 nog weer f. 4,5 mrd. moet worden omgebogen. Na volledige afboeking daarvan resulteert overigens nog een financieringstekort van 6,5%. Daarbij is een trendmatige groei van 1% van het nationaal inkomen verondersteld. Overigens is ombuigen van ca. f. 4,5 mrd. in de collectieve sector in één jaar een nieuw record. Dat moge op zich zelf tot vreugde stemmen, het doet evenwel bange vermoedens m.b.t. de realiseerbaarheid daarvan ontstaan. Ombuigen is immers in de praktijk nogal moeilijk gebleken 34).

26) *Miljoenennota 1982*, blz. 53.

27) Dr. L. J. C. M. le Blanc, *Miljoenennota 1982*, rede voor F. van Lanschot bankiers, 15 september 1981.

28) *Idem*, blz. 3.

29) *Miljoenennota 1982*, blz. 46.

30) *Idem*, blz. 50.

31) Heroverwegingen, samenvattend eindrapport: Rijksbegroting, Tweede Kamer, zitting 1980-1981, 16 625, nr. 2.

32) *Miljoenennota 1982*, blz. 55.

33) Le Blanc, op. cit., blz. 2.

34) Voor een overzicht daarvan zie Th. A. J. Meys en G. Zalm, Overheidsuishouding en volkshuishouding op de drempel van de tachtiger jaren, in: G. M. J. Veldkamp (red.), *De economie en het sociale zekerheidsbeleid*, Deventer 1980, blz. 23.

Naast de f. 4,5 mrd. blijkt nog ca. f. 0,5 mrd. nodig te zijn aan ombuigingen ter compensatie van de zogenoemde „additionele problematiek 1982” die o.a. bestaat uit — naar ik begrijp —:

- niet doorgevoerde ombuigingen op het terrein van de sociale zekerheid, gezondheidszorg en arbeidsvoorwaarden voor de collectieve sector;
- hogere uitgaven van het rijk; waar tegenover
- hogere niet-belastingmiddelen staan van ca. f. 300 mln.

Van de te vinden f. 5 mrd. moet f. 1.140 mln. binnen de rijksbegroting in enge zin gevonden worden waarvan overigens ruim f. 330 mln. aan niet-belastingmiddelen. Wanneer de hardheid van de invulling van de resterende krappe f. 800 mln. op de rijksbegroting in enge zin, symptomatisch zou zijn voor het totaal van de ombuigingen, dan staat het er slecht voor. Dan zal ook hetgeen in hoofdstuk 4 wordt voorgesteld, grotendeels theorie blijken te zijn. De geloofwaardigheid van een en ander wordt door de toepassing voor de begroting 1982 niet bevorderd. Ondanks de beschikbaarheid van reeksen van ombuigingsmogelijkheden als resultaat van de heroverwegingsprocedure (tot in totaal zelfs f. 25 mrd., zie blz. 48/49 van de Miljoenennota), wordt van de kleine f. 800 mln. die rechtstreeks op de begroting gevonden moet worden slechts f. 430 mln. (concreet) ingevuld. Laconiek wordt in de Miljoenennota meegedeeld: „Voorhands is derhalve volstaan met een negatieve aanvullende post” 35). (Dat er ook nog f. 75 mln. aan niet-belastingmiddelen moet worden aangevuld ter completering van de ruim f. 330 mln. extra niet-belastingmiddelen laat ik maar voor wat het is.)

Slechts 60% van de benodigde uitgavenombuigingen op de begroting in enge zin wordt aldus concreet gemaakt. Maar daarmee is het verhaal helaas niet af. Want er lag nog een „vuiltje” van een f. 0,5 mrd. uit de bijgestelde voorjaarsnota. Die moet ook nog concreet gemaakt worden, maar was voorlopig in mindering gebracht op de aanvullende post voor loon- en prijsbijstelling over 1982. Blijkens de Miljoenennota zal over de verdeling daarvan over de begrotingshoofdstukken (zelfs die is nog niet aangegeven) en de concrete invulling daarvan in het najaar worden beslist.

Vervolgens rijst de vraag hoeveel van de toegedachte ombuigingen op het begrotingshoofdstuk Onderwijs en Wetenschappen concreet zijn of worden gemaakt. Voor Onderwijs en Wetenschappen staan de volgende ombuigingen op de begroting:

— uit de voorjaarsnota	f. 403 mln.
— uit de bijgestelde voorjaarsnota van	f. 24 mln.
— volgens de <i>Miljoenennota 1982</i> nog eens extra	f. 216 mln.
<b>totaal</b>	<b>f. 643 mln.</b>

Als klapstuk blijkt voor de begroting van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening iets gedaan te zijn dat als „doodzonde” moet worden bestempeld in het kader van de spelregels van het begrotingsbeleid. Wat is namelijk gebeurd? Vijfduizend woningen worden „eenmalig” niet uit het budget maar rechtstreeks op de kapitaalmarkt gefinancierd. Op transactiebasis is daarmee ca. f. 0,5 mrd. gemoeid. Voor 1982 levert dat een „ombuiging” op van f. 126 mln. voor het Ministerie van VRO. Vanuit de spelregels gezien en als ombuiging ten behoeve van de vermindering van het financieringstekort, is dat bedrag pure lucht, „toverij” zo men wil. Vanuit de optiek van de begrotingsdiscipline is het daarbij extra ernstig dat dit niet heimelijk gebeurt, maar dat men zich zeer bewust is van wat men doet blijkens de toevoeging: „In het licht van de conclusies van de Studiegroep Begrotingsruimte dient op grond van deze maatregel de omvang van het aanvaardbare structurele financieringstekort pro tanto in neerwaartse zin te worden bijgesteld” 36). Wanneer het feitelijke tekort zover afwijkt van het structureel aanvaardbare (waarvan overigens niemand meer weet hoe groot dat nu precies mag zijn) is deze erkenning een loze kreet.

Er is naar mijn idee nogal opportunistisch geopereerd bij de invulling van de ombuigingen. Dat daarvan geen disciplinerende werking uitgaat spreekt voor zich. En juist daaraan is behoefte, willen de verbeteringen van het voorgestelde instrumentarium effect kunnen hebben en wil consistentie worden behouden met dat bekende andere discipline-argument, t.w. het niet rechtstreeks lenen in het buitenland.

Wil men niet alleen lippendienst bewijzen aan de voornemens die in hoofdstuk 4 van de *Miljoenennota 1982* worden geschetst en wil er een zodanige daling van het financieringstekort optreden dat de structureel aanvaardbare omvang van het financieringstekort weer een echte doelstelling kan worden, dan zal men geen genoegen mogen nemen met vooruitschuiven van begrotingsposten en andere technische trucs. Blijft de vraag waarom een en ander dan toch zo gedaan wordt. Het antwoord kan niet gevonden worden in de Miljoenennota. Weliswaar wordt expliciet erkend dat het terugdringen van de overheidsuitgaven zo moeilijk is, maar waarom dat zo is, blijft onbesproken. Het antwoord moet m.i. gevonden worden in de factoren die ik in de tweede en derde paragraaf van dit artikel heb besproken. Dat wordt geaccentueerd wanneer ter zelfder tijd in de Miljoenennota wordt aangegeven dat er voor ruim f. 25 mrd. aan concrete ombuigingsmogelijkheden ter tafel ligt.

Th. A. J. Meys

35) *Miljoenennota 1982*, blz. 72.

36) *Miljoenennota 1982*, blz. 77.