

# De Miljoenennota 1982 in het teken van de beheersingsproblematiek

DRS. A. G. J. HASELBEKKE — DRS. M. P. VAN DER HOEK\*

In de Miljoenennota 1981 werd een vermindering van het financieringstekort van 6% in 1980 tot 5¼% in 1981 in het vooruitzicht gesteld. In werkelijkheid zal het tekort dit jaar naar schatting tot 7¾% oplopen. Ook in 1982 is er een reëel gevaar dat de voorgenomen terugdringing van het financieringstekort niet zal worden gerealiseerd. De auteurs van dit artikel gaan in op de oorzaken van deze tegenvallers. Tevens besteden zij aandacht aan wijzigingen in de begrotingsprocedures die een betere beheersing van de begroting in de loop van het begrotingsjaar mogelijk moeten maken. Tot slot geven zij aan hoezeer de ruimte voor de collectieve sector in de komende kabinetsperiode beperkt is door het uit de hand lopen van het financieringstekort in de afgelopen jaren.

## Inleiding

Zoals bekend is de *Miljoenennota 1982* ingediend door een demissionair kabinet. Daarom bevat die miljoenennota betrekkelijk weinig concrete beleidsmaatregelen, en blijft veel nog oningevuld. Ook zijn de resultaten van de heroverwegingsoperatie nog niet doorgedrongen tot deze *Miljoenennota*. Allerwegen wordt verwacht dat het nieuwe kabinet met min of meer ingrijpende wijzigingen op de begroting 1982 zal komen. Volgens het „Woord vooraf” van de minister van Financiën in de *Miljoenennota 1982* heeft het nieuwe kabinet nog tot in het vroege najaar de gelegenheid om „in overleg met de sociale partners en in overeenstemming met de Staten-Generaal zijn beleid nader te bepalen” (blz. 3).

Waarom dan toch een bespreking van die in vele opzichten nog voorlopige *Miljoenennota 1982*? Omdat deze *Miljoenennota* sterk in het teken staat van de beheersingsproblemen waarmee het nieuwe kabinet in de komende jaren zal worden geconfronteerd. Deze manifesteren zich niet alleen op het terrein van de uitgaven, de ontvangsten en het financieringstekort, maar doen zich ook voor in de sfeer van b.v. de loon- en prijsontwikkeling en de rente. Het nieuwe kabinet komt op deze terreinen voor ingrijpende beslissingen te staan. In dit artikel zullen wij met name aandacht schenken aan de beheersmatige aspecten van de begrotingsvoorbereiding en -uitvoering.

Het per saldo tot stand brengen van ombuigingen is, aldus de *Miljoenennota 1982* (blz. 37), een weerbarstige materie gebleken. Dit komt goed tot uitdrukking in de ontwikkeling van het financieringstekort 1981. De voorgenomen reductie van dat tekort tot 5¼% is op een volledige mislukking uitgelopen. Wij zullen kort op de achtergronden daarvan ingaan. Voor 1982 wordt opnieuw een substantiële vermindering van het financieringstekort in het vooruitzicht gesteld, waarbij overigens het „beoogde” niveau van 6,5% in 1982 nog altijd 1¼ procentpunt boven de oorspronkelijke doelstelling voor 1981 ligt. Evenals in 1981 dreigt echter ook in 1982 die tekortraming te worden ondergraven. Bezien zal worden welke lering kan worden getrokken uit de ervaringen met de tekortontwikkeling in 1981.

terugdringen van het financieringstekort een essentiële rol. Het terugdringen vormde geen doel op zich, maar werd gezien als een belangrijke randvoorwaarde bij het beleid gericht op vermindering van de werkloosheid. De *Miljoenennota 1981* verwoordde dit als volgt: „Het terugdringen van het financieringstekort draagt bij aan het structurele herstel van betalingsbalans en werkgelegenheid, laat het bedrijfsleven meer ruimte op de geld- en kapitaalmarkt en heeft een drukkende invloed op het rentepeil” (blz. 8). De toenmalige prognoses wezen inderdaad op een substantiële vermindering van het financieringstekort, namelijk van 6% in 1980 tot 5¼% in 1981. Naar het zich thans echter laat aanzien zal het tekort in 1981 uitkomen op 7¾%, terwijl het zelfs niet uitgesloten wordt geacht dat een uitkomst van 8% zal worden gerealiseerd. „Met name in de sfeer van de uitgaven bestaat de mogelijkheid dat nog enige verslechtering van de raming resulteert”, aldus de *Miljoenennota 1982* (blz. 65). De oorzaken voor deze forse tegenvaller liggen, zoals blijkt uit tabel 1, grotendeels in de sfeer van de ontvangsten, maar ook — zij het in mindere mate — in de sfeer van de uitgaven.

Tabel 1. Totaalbeeld rijksbegroting en begrotingsfondsen 1981 (in mrd. gld.)

	Ontwerp- begroting 1981	Vermoede- lijke uit- komsten	Vershil
Rijksbegroting			
— uitgaven .....	116,1	117,5	+ 1,4
— ontvangsten .....	103,7	101,2	- 2,5
— tekort .....	12,4	16,3	+ 3,9
Begrotingsfondsen			
— uitgaven .....	24,1	24,6	+ 0,5
— ontvangsten .....	23,3	22,2	- 1,1
— tekort .....	0,8	2,4	+ 1,6
Financieringstekort .....	13,1	18,7	+ 5,6
Idem, als % van het nationale inkomen .....	4%	6	+ 1½
Idem, voor de gehele overheid ..	5%	7%	+ 2½

## De begroting 1981

Bij het opstellen van de begroting 1981 speelde het

\* De auteurs zijn als wetenschappelijk medewerker verbonden aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Ondanks tussentijdse beleidsbijstellingen ten bedrage van f. 2,5 mrd. 1) vertonen de vermoedelijke uitkomsten met betrekking tot de uitgaven op de *rijksbegroting* 1981, vergeleken met de ontwerp-begroting, een stijging van f. 1,4 mrd. Toenemende werkloosheidsuitkeringen en oplopende rentelasten zijn hieraan in belangrijke mate debet. Hoewel de regels van het stringente begrotingsbeleid een overschrijding van de uitgavenraming leken te kunnen voorkomen en hoewel de instelling van kasplafonds de vluchtweg via intering op het saldo van de overloop leek af te snijden, blijkt opnieuw dat de bestaande instrumenten van het begrotingsbeleid geen garantie bieden dat de uitgavengroei op de rijksbegroting ook daadwerkelijk wordt beheerst.

Ook bij de *begrotingsfondsen* treedt een uitgavenoverschrijding op. Deze valt in hoofdzaak toe te schrijven aan de WIR. De uitkeringen uit het Fonds Investeringsrekening blijken naar schatting ongeveer f. 0,75 mrd. hoger uit te komen dan in de *Miljoenennota* 1981 was geraamd 2). Dit lijkt, ondanks de negatieve gevolgen voor het financieringstekort, een verheugende ontwikkeling in het licht van de gewenste investeringsstimulering. De feitelijke ontwikkeling van de investeringen verloopt echter uitermate teleurstellend. In de *Macro Economische Verkenning* van vorig jaar werd voor de bruto investeringen van bedrijven (excl. woningen) nog gerekend met een volumedaling in 1981 van 4%. Thans wordt voor 1981 een terugval van maar liefst 9% geraamd 3).

De *belastingontvangsten* worden thans f. 5,75 mrd. lager geschat dan in de ontwerp-begroting. Dat het totaal van de ontvangsten (rijk en begrotingsfondsen te zamen) per saldo met slechts f. 3,6 mrd. tegenvalt, vloeit voort uit een meevaller van ruim f. 2 mrd. in de sfeer van de *niet-belastingmiddelen* (waarvan ongeveer f. 1,5 mrd. afkomstig is uit aardgasopbrengsten). Vorig jaar hebben wij er reeds op gewezen dat het kabinet belastingtegenvallers niet in de hand heeft en dat, zolang geen waarborgen zijn geschapen om tegenvallers in de ontvangstensfeer te compenseren, de vermindering van het financieringstekort daardoor kan worden bemoeilijkt 4). Een belangrijk deel van de tegenvaller kan worden verklaard uit het in 1981 gevoerde loonmatigingsbeleid. De beperking van de stijging van de loonsom per werknemer tot 4,5 à 5% leidt namelijk bij de *loonbelasting* tot een opbrengst, die naar verwachting f. 2,5 mrd. lager ligt dan oorspronkelijk (op basis van een loonraming van 8%) werd verwacht. De met de nominale loonmatiging gepaard gaande verslechtering van de reële inkomenspositie heeft vervolgens een negatieve invloed gehad op de groei van de (consumptieve) bestedingen, waardoor de *omzetbelasting* eveneens een belangrijke tegenvaller te zien geeft (van circa f. 1 mrd.). Het in de afgelopen jaren gevoerde loonmatigingsbeleid heeft echter nog niet tot een herstel van de winstbelastingen geleid. Voor het derde achtereenvolgende jaar blijkt namelijk de opbrengst van de *inkomsten- en vennootschapsbelasting* tegen te vallen. De raming van laatstgenoemde belasting vertoont overigens nogal sterke fluctuaties. In de Voorjaarsnota werd de opbrengstraming voor 1981, voornamelijk op grond van een dubbeltelling met betrekking tot de aardgasinkomsten, met ruim f. 1 mrd. verlaagd ten opzichte van de *Miljoenennota* 1981. Deze bijstelling, die bij ons de nodige vraagtekens oproep 5), wordt in de *Miljoenennota* 1982 vrijwel volledig teruggedraaid. De huidige raming voor 1981 komt slechts een kwart miljard lager uit dan die uit de vorige *Miljoenennota*. „Zoals uit het hiernavolgende blijkt”, zo meldt de *Miljoenennota* 1982 (blz. 69), „staat de redengeving voor de thans gepresenteerde bijstelling los van die uit de Voorjaarsnota”. Uit hetgeen daarna volgt wordt echter alleen maar duidelijk dat de vermoedelijk op te leggen aanslagen op een hogere opbrengst wijzen, maar dat de reden daarvan het Ministerie van Financiën zelf ook nog niet duidelijk is. Want, zo vervolgt de *Miljoenennota*, „naar de oorzaken zal in de komende maanden een nader onderzoek worden ingesteld” (blz. 69). De eerder door ons gesignaleerde onduidelijkheid met betrekking tot deze bijstelling (zie voetnoot 5) is daarmee niet verdwenen. Een splitsing in en een afzonderlijke presentatie van de opbrengstraming van de vennootschapsbelasting over

de aardgas- en de niet-aardgassector zou verhelderend kunnen zijn.

Ook de raming van het *financieringstekort van de lagere overheid* vertoont nogal sterke fluctuaties. Ging het kabinet-Van Agt I tot en met de *Miljoenennota* 1980 uit van een financieringstekort van de lagere overheid van 1,5%, in de Voorjaarsnota 1980 werd dit, vooral als gevolg van een definitiewijziging, bijgesteld tot 1%. Deze bijstelling had dus geen reële betekenis. In de Voorjaarsnota 1981 werd het tekort van de lagere overheid echter opnieuw bijgesteld — maar nu wel met reële betekenis — en weer op 1,5% van het nationale inkomen geraamd. Volgens de *Miljoenennota* 1982 moet het niet onmogelijk worden geacht dat dit zal oplopen tot 2%. Door onzekerheid bevangen heeft men de raming nu maar voorshands op 1¼% bepaald. Hoewel een dergelijke ontwikkeling niet spoort met het beleid ten aanzien van het financieringstekort van de gehele overheid, is het rijk blijkbaar onvoldoende in staat (geweest) aan deze ontwikkeling in de loop van het begrotingsjaar een beslissende wending te geven.

## De begroting 1982

Evenals in de *Miljoenennota* van vorig jaar wordt ook in de *Miljoenennota* 1982 sterk de nadruk gelegd op de noodzaak het financieringstekort van de overheid te verminderen. „Een substantiële structurele financieringstekortvermindering in 1982 dient dan ook als een van de uitgangspunten voor het te voeren beleid te worden genomen”. Uit het in tabel 2 weergegeven totaalbeeld blijkt dat in de huidige cijferopstelling een tekortreductie met 1¼% ligt besloten.

In hoeverre de huidige raming van het financieringstekort in 1982 als realistisch kan worden aangemerkt, is mede afhankelijk van de wijzigingen die het nieuwe kabinet in de begroting van 1982 gaat aanbrengen. De vermindering van het tekort die thans in de cijfers zit verwerkt is iets groter dan volgens een strikte interpretatie van het regeerakkoord van het nieuwe kabinet noodzakelijk is. Hier lijkt dus enige ruimte aanwezig voor nieuw beleid 7).

De voorshands geplande reductie van het tekort met 1¼ procentpunt is geheel bij het rijk gelokaliseerd. Voor de lagere overheden wordt gerekend met een stabilisering van het tekort op het thans voor 1981 „geprikt” niveau van 1¾%. Zoals hiervoor echter al is vermeld moet het voor 1981 „niet onmogelijk worden geacht dat het (tekort) zelfs tot 2% van het nationale inkomen zal oplopen” 8). Tegen de achtergrond van de eerder gesignaleerde problemen voor de centrale overheid om in de loop van het begrotingsjaar het tekort van de lagere overheden te reduceren, is voorshands niet duidelijk hoe een eventuele overschrijding van de tekortraming in 1981 het volgend jaar weer kan worden teruggedraaid. Dit klemt te meer nu de uitgaven van de lagere overheden in 1982 toch al onder druk komen te staan als gevolg van de verminderde groei van de uitkeringen uit het Gemeente- en Provinciefonds.

1) Zie de Voorjaarsnota 1981, Tweede Kamer, zitting 1980-1981, 16 757, nr. 1.

2) Vorig jaar wezen wij al op het gevaar van een overschrijding in de sfeer van de WIR. Zie A. G. J. Haselbekke en M. P. van der Hoek, *Miljoenennota* 1981: onzeker perspectief rond financieringstekort blijft, *ESB*, 1 oktober 1980, blz. 1099.

3) Zie de *MEV* 1981 (blz. 17) resp. de *MEV* 1982 (blz. 17).

4) Zie het in voetnoot 2 genoemde artikel, blz. 1099.

5) Zie A. G. J. Haselbekke en M. P. van der Hoek, De Voorjaarsnota 1981: het beloofde herstel van de budgetdiscipline blijft uit, *ESB*, 27 mei 1981, blz. 504.

7) De Kam suggereerde onlangs dat er, vergeleken met het regeerakkoord, zelfs een ruimte van 1% zou zijn (*ESB*, 16 september 1981, blz. 887). Daarbij baseert hij zich echter op de tekortontwikkeling van de collectieve sector als geheel (rijk, lagere overheid en sociale fondsen). In beschouwingen over het financieringstekort is het echter gebruikelijk dat met het tekort van de gehele overheid wordt bedoeld op het tekort van rijk en lagere overheid samen, dus exclusief de sociale fondsen.

8) *Miljoenennota* 1982, blz. 70.

Tabel 2. Totaalbeeld rijksbegroting en begrotingsfondsen 1981 en 1982 (in mrd. gld.)

	Vermoede- lijke uit- komsten 1981	Ontwerp- begroting 1982	Vershil
Rijksbegroting			
— uitgaven .....	117,5	125,0	+ 7,5
— ontvangsten .....	101,2	109,0	+ 7,8
— tekort	16,3	16,0	- 0,3
Begrotingsfondsen			
— uitgaven .....	24,6	25,9	+ 1,3
— ontvangsten .....	22,2	26,1	+ 3,9
— tekort	2,4	- 0,2	- 2,6
Financieringstekort .....	18,7	15,8	- 2,9
Idem, in % van het nationale inkomen .....	6	4 $\frac{1}{2}$	- 1 $\frac{1}{4}$
Idem, voor de gehele overheid ..	7 $\frac{1}{4}$	6 $\frac{1}{2}$	- 1 $\frac{1}{4}$

Hoewel de tekortreductie geheel bij het rijk is gelokaliseerd, is het opvallend dat die vermindering zich voor ruwweg 2/3 deel zal moeten voltrekken in de sfeer van de begrotingsfondsen en maar voor ongeveer 1/3 deel op de rijksbegroting zelf. Bovendien is van de aangekondigde ombuigingen op de rijksbegroting zelf f. 0,4 mrd. nog niet ingevuld, maar als aanvullende post in de ramingen verwerkt. Afgewacht moet worden of het nieuwe kabinet erin slaagt overeenstemming te bereiken over de nadere invulling van deze ombuigingsoperatie, die voor de collectieve sector als geheel een bedrag van f. 5 mrd. beslaat (een aanpassing van f. 4,5 mrd. op de begroting 1982 vermeerderd met f. 0,5 mrd. niet gerealiseerde ombuigingen uit 1981). Desondanks komen de relevante rijksuitgaven in 1982, na correctie voor het gestegen loon- en prijspeil, f. 0,5 mrd. hoger uit dan de meerjarenramingen uit de Miljoenennota van vorig jaar aangaven. „Zelfs zeer aanzienlijke ombuigingsoperaties blijken nauwelijks in staat om de uitgavenontwikkeling daadwerkelijk een halt toe te roepen”, aldus de *Miljoenennota 1982*. „Enerzijds duiden de vrijwel immer opwaarts gerichte uitvoeringsmutaties en exogene bijstellingen op de weerbarstigheid van ombuigingsoperaties als zodanig. Anderzijds betekenen extra uitgaven aan werkloosheidsuitkeringen en rentelasten een dermate groot extra beslag, dat de effecten van de getroffen beleidsaanpassingen vrijwel te niet worden gedaan” (blz. 81).

De ontvangsten zullen in 1982 naar verwachting met f. 11,75 mrd. toenemen. Meer dan de helft hiervan, namelijk f. 6,5 mrd., is afkomstig uit de sfeer van het *aardgas* (de niet-belastingmiddelen nemen met f. 4,75 mrd. toe, de vennootschapsbelasting over aardgaswinsten stijgt met f. 1,75 mrd.). De *belastingontvangsten* laten, afgezien van de al genoemde groei van de aardgasbaten in de sfeer van de vennootschapsbelasting, een bescheiden groei zien (van ruim f. 3 mrd.). Hoewel de raming daarmee aan de voorzichtige kant lijkt, kunnen tegenvallers in deze sfeer opnieuw niet uitgesloten worden geacht. Gedacht kan bij voorbeeld worden aan de recentelijk sterk opgelopen (hypotheek)rentelasten in de particuliere sector en de daaruit voortvloeiende claim op aftrekposten in de sfeer van de inkomsten- en vennootschapsbelasting (met alle gevolgen van dien voor de opbrengst). Evenals vorige jaren ontbreken ook in de *Miljoenennota 1982* de garanties om de negatieve gevolgen voor het financieringstekort van een opnieuw tegenvallende ontvangstenontwikkeling op te vangen.

Een potentiële ondergraving van de financieringstekortraming is ook gelegen in de sfeer van de *begrotingsfondsen*, in het bijzonder bij het Fonds Investeringsrekening. Reeds vorig jaar hebben wij gewezen op het grote verschil tussen de verschuldigde WIR-premies op transactiebasis en de uitkeringen op kasbasis 9). Volgens de jongste ramingen loopt dit verschil in 1982 op tot (gecumuleerd) circa f. 7,75 mrd. De verplichtingen op transactiebasis bedragen namelijk over de periode 1978 t/m 1982 ruim f. 24,5 mrd., terwijl de uitgaven

op kasbasis naar verwachting slechts f. 16,75 mrd. belopen (waarvan f. 5,8 mrd. in 1982). Inhaaleffecten in deze sfeer lijken onvermijdelijk. Bovendien zijn de in 1978 en 1979 opgebouwde overschotten in 1982 inmiddels opgesoupeerd en ontstaat een tekort dat na 1982 snel groter zal worden.

Op diverse plaatsen lijkt derhalve de in de *Miljoenennota 1982* gepresenteerde reductie van het financieringstekort te kunnen worden ondergraven. Thans zullen we ingaan op de mogelijkheden om een dergelijke ontwikkeling te voorkomen c.q. op verbeteringen die in de begrotingsprocedure kunnen worden aangebracht.

## De voorbereiding en uitvoering van de begroting

Evenals vorig jaar bevat de Miljoenennota ook dit jaar een afzonderlijk hoofdstuk over de voorbereiding en de beheersing van de begroting. En evenals vorig jaar wordt daarin de wens geuit tot wederinvoering van het trendmatige begrotingsbeleid. Dit beleid was immers in de *Miljoenennota 1980* verlaten, nadat de betekenis ervan in de daaraan voorafgaande jaren reeds geleidelijk was afgenomen. Omdat in de *Miljoenennota 1981* een substantiële vermindering van het financieringstekort gloorde, was er naar het oordeel van het kabinet-Van Agt I voldoende aanleiding om het begrotingsbeleid weer op een trendmatige leest te schoeien.

Zoals in het voorgaande is uiteengezet, is men er evenwel niet in geslaagd de financieel-economische ontwikkeling in voldoende mate te beheersen. In 1980 bleek het tekort op 7% uit te komen, terwijl dit jaar een tekort van ten minste 7 $\frac{1}{4}$ % zal worden gerealiseerd 10). Gezien deze recente ervaringen is er aanleiding de raming van 6 $\frac{1}{2}$ % voor 1982 met enige scepsis te bezien. Hiervóór is reeds op een aantal potentiële gevaren voor een overschrijding van de tekortraming gewezen. Zolang geen wijzigingen worden aangebracht in de tot dusver gehanteerde instrumenten en uitgangspunten van het begrotingsbeleid, blijft de beheersingsproblematiek in dezelfde omvang bestaan. In dit verband lijkt het zinvol een onderscheid te maken tussen de *begrotingsvoorbereiding*, waarbij het systeem van de meerjarenramingen van directe betekenis is, en de *begrotingsuitvoering*. Op een aantal terreinen geeft de *Miljoenennota 1982* aanknopingspunten om te komen tot een verbetering van de begrotingsvoorbereiding en van de beheersing van de begrotingsuitvoering. Enkele hiervan zullen we hierna bespreken.

Eén van de belangrijkste aanknopingspunten is reeds genoemd: de zo zeer gewenste, maar nog altijd niet gerealiseerde terugkeer naar een trendmatig kader voor de begrotingsvoorbereiding. Die terugkeer behoort pas tot de mogelijkheden als het financieringstekort tot een zodanige omvang is teruggedrongen, dat niet bij iedere tegenvaller acute financieringsproblemen dreigen. Hoewel elementen van het trendmatige begrotingsbeleid een rol hebben gespeeld in de voorbereiding van de begroting 1982 — met name zijn de streefcijfers in een vroeg stadium vastgesteld — zijn de belangrijkste beslissingen toch weer uitgesteld tot een zeer laat moment. Dit kwam mede door het verloop van de kabinetformatie, die terzelfder tijd plaats had en waardoor grote politieke onzekerheid werd teweeggebracht. De scherpe kritiek die de Raad van State vorig jaar al uitte op het te laat ter beschikking komen van de stukken, heeft weliswaar geleid tot afspraken over een tijdige toezending in 1981, maar die zijn niet nagekomen. De Raad van State ontving de stukken nu nog later dan vorig jaar. Zelfs zo laat dat hij meende zijn adviestaak niet verantwoord te kunnen uitvoeren. De Raad heeft dan ook geen inhoudelijk advies over de begroting

9) Zie het in voetnoot 2 genoemde artikel, blz. 1099.

10) Ter wille van de vergelijkbaarheid dient echter voor 1982 met een tekort van 8% te worden gerekend, omdat bij de raming van 7 $\frac{1}{4}$ % rekening is gehouden met de verbeterde CBS-ramingen, die tot een opwaartse bijstelling van het nationale inkomen hebben geleid.

1982 uitgebracht. Wij achten dit symptomatisch voor een begrotingsvoorbereiding die niet is ingebed in een trendmatig kader, maar in het teken staat van het *feitelijk* financieringstekort. Opvallend is trouwens dat de *Miljoenennota 1982* zwijgt over de aanvaardbare omvang van het *structurele* financieringstekort. Op vragen hierover van de Tweede Kamer antwoordde de minister van Financiën vorig jaar immers, dat „een nadere kwantitatieve onderbouwing van het wenselijke of aanvaardbare structurele financieringstekort thans niet (kan) worden gegeven omdat de nieuwe middellange termijnramingen van het CPB nog niet beschikbaar zijn” (11). Die ramingen zijn echter inmiddels reeds geruime tijd bekend.

### *Begrotingsvoorbereiding*

Welke verbeteringen kunnen in het proces van begrotingsvoorbereiding worden aangebracht, zolang het nog niet mogelijk is de procedure van het trendmatige begrotingsbeleid weer te hanteren? Tot de mogelijkheden die in de *Miljoenennota 1982* worden genoemd behoort het beperken van de rol van de meerjarenramingen. Hierop zullen wij straks in een afzonderlijke paragraaf ingaan.

Een andere mogelijkheid die de *Miljoenennota* noemt, is het reeds in de eerste fase van de begrotingsvoorbereiding binnen de berekende begrotingsruimte opnemen van een bepaald bedrag, dat later zou kunnen worden aangewend om tegenvallers op te vangen. Deze reservevorming, die al eerder is bepleit (12), lijkt inderdaad mogelijkheden te bieden om de besluitvorming met betrekking tot de begrotingsvoorbereiding in een eerdere fase dan de laatste jaren gebruikelijk is, af te ronden. De reservepost dient dan evenwel ook in de meerjarenramingen te worden opgenomen. Invoering van een reserve vereist overigens een eenmalige ombuiging, die bovenop de reeds bestaande ombuigingsproblematiek komt. Met betrekking tot het tijdstip waarop over de bestemming van deze reserve wordt beslist, is de *Miljoenennota 1982* echter niet geheel consistent. Enerzijds wordt gesteld dat in de maanden juni en juli, bij de definitieve besluitvorming in de ministerraad, moet worden bezien „in hoeverre vanwege tegenvallende ontwikkelingen een beroep op de gereserveerde ruimte noodzakelijk is dan wel in hoeverre deze reserve een andere aanwending kan krijgen” (blz. 46). Anderzijds wordt gesteld dat de reserve „onaangetast (dient) blijven tot en met de Voorjaarsnota” (blz. 54). Naar onze mening verdient het de voorkeur tijdens de begrotingsvoorbereiding de reserve alléén te gebruiken voor het opvangen van tegenvallers (ten einde ombuigingen ad hoc zoveel mogelijk te voorkomen) en verder deze reserve zoveel mogelijk in stand te houden tot de Voorjaarsnota.

In de *Miljoenennota* wordt ook een suggestie gedaan om te komen tot een verbetering van de procedure in de fase van de vaststelling van de begroting door het parlement. Bij de algemene beschouwingen zou het parlement het totaal kader van de begroting kunnen vaststellen, waarbinnen de behandeling van de afzonderlijke ontwerp-begrotingen zal moeten plaatshebben. Bij wijzigingen in de totalen van de ontwerp-begrotingen zou compenserende dekking moeten worden aangegeven, dan wel expliciet tot aanpassing van het eerder vastgestelde totale kader moeten worden besloten (13). Op deze wijze zou de prioriteitenafweging door het parlement beter zijn gewaarborgd dan wanneer los van het totaal kader uitgavenverhogende amenderingen worden aangebracht bij de behandeling van de afzonderlijke begrotingshoofdstukken.

### *Begrotingsuitvoering*

Eén van de belangrijke problemen bij de begrotingsuitvoering heeft betrekking op artikel 12 van de *Comptabiliteitswet* 1976. Volgens dit artikel kunnen bedragen, waarvoor vóór het einde van het dienstjaar schriftelijk verplichtingen zijn aangegaan en die in dat jaar niet tot betaling zijn gekomen, bij

Koninklijk Besluit worden toegevoegd aan overeenkomstige artikelen van het volgende dienstjaar. Deze overloop bedraagt in 1981 ongeveer f. 6 mrd., of ruim 5% van het ontwerp-begrotingstotaal (een percentage dat de laatste jaren is gedaald, maar nu weer ongeveer even hoog is als in het midden van de jaren zestig). De *Miljoenennota* stelt een fundamentele evaluatie van de werking van artikel 12 in het vooruitzicht, waarbij ook de mogelijkheid van geleidelijke afbouw van de bestaande overloop en zelfs van volledige afschaffing van artikel 12 aan de orde zal komen. De opwaartse druk op het financieringstekort is namelijk onder meer door intoring op de overloop ex artikel 12 veroorzaakt. Mede omdat de spelregels van het stringente begrotingsbeleid niet op de overloop van toepassing zijn, bleek het beheersen van de kasuitgaven van de departementen een moeilijke opgave. Sinds 1979 heeft men getracht door het instellen van kasplafonds per departement tot een betere beheersing te komen, maar veel meer dan symptoombestrijding is dat o.i. niet. Het instrument van de kasplafonds kan leiden tot quasi-bezuinigingen als het doorschuiven van betalingen naar een volgend begrotingsjaar of het verschuiven van de problemen naar de lagere overheid. Een ander instrument vormen de partiële verplichtingenstops. Deze hebben echter nadelen uit een oogpunt van evenwichtige prioriteitenafweging, omdat het toeval — met name het toevallige tijdstip van instelling van dergelijke stops — een belangrijke rol gaat spelen. Uit een oogpunt van uitgavenbeheersing lijken deze verplichtingenstops echter effectiever dan kasplafonds, omdat het „kwaad” direct bij de bron wordt aangepakt.

Bij de beheersing van het financieringstekort tijdens de uitvoering van de begroting vormden de achterblijvende belastingontvangsten de laatste jaren een groter probleem dan de uitgaven. Die beheersing bleek met name moeilijk omdat de regels van het stringente begrotingsbeleid, die heel nauw verbonden zijn met het trendmatige begrotingsbeleid, geen betrekking hebben op achterblijvende belastingmiddelen. Volgens deze regels moeten uitgavenoverschrijdingen wel worden gecompenseerd, maar tegenvallende feitelijke belastingontvangsten niet, omdat in het kader van het structurele begrotingsbeleid slechts de trendmatige ontwikkeling van belang is. Wij zijn van mening dat in de huidige situatie, waarin niet het structurele maar het feitelijke financieringstekort centraal staat, een andere interpretatie van de spelregels van het stringente begrotingsbeleid geboden is. Onderschrijdingen van de feitelijke belastingontvangsten zouden o.i. op dezelfde wijze moeten worden behandeld als overschrijdingen van de uitgaven, ten einde te voorkomen dat het feitelijke financieringstekort van de oorspronkelijke raming gaat afwijken. Pas als de terugkeer naar het structurele begrotingsbeleid met succes is voorlooid, kan weer worden teruggevallen op de daarmee verbonden interpretatie van de spelregels van het stringente begrotingsbeleid. Overigens is met deze „herinterpretatie” van de regels van het stringente begrotingsbeleid in 1981 reeds een (aanzelend) begin gemaakt. In de Voorjaarsnota 1981 is namelijk een uitgavenombuiging verwerkt, „die mede was terug te voeren op belastingtegenvallers”, aldus de *Miljoenennota 1982* (blz. 44).

### *De meerjarenramingen*

Zoals reeds gememoreerd, noemt de *Miljoenennota 1982* het beperken van de rol van de meerjarenramingen als één van de mogelijke verbeteringen in het proces van begrotingsvoorbereiding. Daarbij gaat het in wezen niet zozeer om het *beperken* als wel om het *veranderen* van die rol. De wijze waarop de

11) Tweede Kamer, zitting 1980-1981, 16 400, nr. 4, blz. 1.

12) Zie b.v. M. P. van der Hoek, Andere opzet van meerjarenramingen kan nadelen wegnemen, *Elseviers Weekblad*, 3 november 1979, blz. 7; en A. G. J. Haselbekke, De collectieve sector in het web van het financieringstekort, *ESB*, 11 februari 1981, blz. 140.

13) Een soortgelijke suggestie is onlangs gedaan in L. Koopmans, Th. A. J. Meys en C. J. Oort, Herziening van de besluitvormingsprocedures, in: *Beheersing van de overheidsuitgaven*, Geschrift nr. 41 van de Prof. Mr. B. M. Teldersstichting, Den Haag, 1981, blz. 24.

meerjarenramingen in het recente verleden hebben gefunctioneerd — namelijk als een min of meer gegarandeerd minimum voor de „spending departments” — heeft immers de neerwaartse inflexibiliteit van de rijksuitgaven versterkt. Door dit geleidelijk gegroeide minimumkarakter aan de meerjarenramingen te ontnemen, zouden ze weer aan hun oorspronkelijke bedoeling kunnen beantwoorden: het *zichtbaar maken* van de financiële consequenties van een bepaald beleid in de eerstvolgende jaren. Meerjarenafspraken zijn in deze optiek minder gewenst, wat in feite bij de voorbereiding van de begroting 1982 ook door de minister van Financiën is erkend. In de begrotingsaanschrijving verbood hij de departementen namelijk de meerjarenramingen als uitgangspunt te nemen bij het opstellen van hun begroting. Zij moesten uitgaan van de begroting 1981, *hetgeen overigens niet heeft verhinderd dat de relevante rijksuitgaven in 1982 toch nog hoger uitkomen dan de meerjarenramingen uit de Miljoenennota van vorig jaar aangaven.*

Meerjarenramingen beantwoorden echter alleen aan hun oorspronkelijke bedoeling als ze op een realistische manier worden opgesteld. Met de huidige meerjarenramingen is dat niet het geval. In de *Miljoenennota 1982* wordt expliciet toegegeven „dat ingediende wetsontwerpen en aangekondigde beleidswensen of toegezegd beleid voor een aantal beleids-terreinen aanzienlijk meer financiële middelen zouden vergen dan in de meerjarenramingen is opgenomen” (blz. 49). De spreiding rijksdiensten, het milieuhygiënisch beleid en de zogenoemde groene nota's worden in dit verband met name genoemd. Daarnaast zijn er beleidsterreinen waarvan de financiering steeds op tijdelijke basis in het kader van aanvullende programma's is geregeld en waarvoor een sterke daling in de meerjarencijfers is begrepen. Bovendien blijkt uit de *Miljoenennota 1982* dat de rentelasten in de periode 1982-1986, bij een terugdringing van het financieringstekort tot 4% in 1986, met f. 6,5 mrd. oplopen (blz. 59, tabel 5.2.2.a). In de meerjarenramingen wordt echter gerekend met een groei van de rentelasten van f. 9,6 mrd. Blijkbaar berusten de meerjarenramingen op een hoger tekort dan 4% in 1986.

Dit alles lijkt voldoende reden om de huidige meerjarenramingen als onvoldoende basis te beschouwen voor een beoordeling van de financiële consequenties van het in gang gezette beleid in de eerstkomende jaren. Het nieuw opgetreden kabinet zal hiermee rekening moeten houden, omdat anders de financiële ruimte schromelijk zou worden overschat.

## Het begrotingsstelsel

Hoewel de *Miljoenennota 1982* aanknopingspunten bevat voor verbeteringen van de begrotingsvoorbereiding en -uitvoering, wordt het vigerende begrotingsstelsel niet ter discussie gesteld. Dat is ook begrijpelijk, niet alleen gezien het zeer ingrijpende karakter van een eventuele wijziging, maar ook tegen de achtergrond van het feit dat de nieuwe Comptabiliteitswet nog maar enkele jaren van kracht is. Niettemin menen wij op dit punt enkele opmerkingen te moeten maken.

Toen de Comptabiliteitswet 1927 werd vervangen door de Comptabiliteitswet 1976 betekende dat o.m. een overschakeling van het verkregen-rechtenstelsel op het gemengde kas/verplichtingenstelsel. In feite fungeert dit echter als een kasstelsel en een deel van de geconstateerde beheersingsproblemen lijkt hiermee rechtstreeks samen te hangen. Het kasstelsel houdt in dat een minister pas over een begrotingspost hoeft te beschikken als hij moet betalen. De betalingsverplichting kan echter al veel langer bestaan, bij voorbeeld omdat al in een eerder stadium een contract is gesloten. Dit laatste gebeurt — in de woorden van Pen 14) — in een juridisch vacuüm, omdat bij het sluiten van het contract de minister geen begrotingspost heeft die hem daartoe machtigt. Het kasstelsel doet dan ook weinig recht aan de autorisatiefunctie van de begroting. In elk geval minder dan het verplichtingenstelsel, waarbij de minister eerst over een

begrotingspost moet beschikken alvorens hij verplichtingen mag aangaan die tot uitgaven zullen leiden.

Om tegemoet te komen aan de geringe geschiktheid van het kasstelsel voor de autorisatiefunctie, schrijft de Comptabiliteitswet 1976 voor dat in de begroting niet alleen een raming van de kasuitgaven wordt opgenomen (de z.g. buitenlijnse posten), maar tevens een raming van de in het dienstjaar aan te gane verplichtingen voor zover die in latere jaren tot uitgaven zullen leiden (de z.g. binnenlijnse posten). Deze binnenlijnse verplichtingenramingen hebben een hoogst onduidelijke status. Zij fungeren niet als *juridische* machtiging voor een minister om contracten af te sluiten (wel als een *politieke* machtiging), terwijl er geen duidelijke sanctie staat op een overschrijding van de binnenlijnse posten. De staat van *geraamde en aangegane verplichtingen* wordt namelijk slechts ter *onderzoek* aan de Algemene Rekenkamer gezonden, in tegenstelling tot de Rijksrekening, die ter *goedkeuring* wordt ingezonden. Dit is een wezenlijk verschil, want met betrekking tot de Rekening kan de Algemene Rekenkamer verevening van bepaalde uitgaven weigeren, waarna de betrokken minister de wetgever te hulp moet roepen om door middel van een indemiteitswet deze uitgaven alsnog in de Rekening te doen opnemen. Ten aanzien van de aangegane verplichtingen bestaat die mogelijkheid echter niet. Mocht de Algemene Rekenkamer constateren dat de aangegane verplichtingen de raming overschrijden, dan kan zij verevening niet weigeren om de eenvoudige reden dat binnenlijnse posten niet verevend worden. In een aantal gevallen is er zelfs helemaal geen verplichtingenraming, want volgens artikel 16 lid 3 van de Comptabiliteitswet 1976 mag die achterwege blijven als „de omvang daarvan niet kan worden bepaald”, terwijl in lid 4 een aantal posten met name wordt genoemd, waarvoor geen verplichtingenraming behoeft te worden opgenomen.

Aangezien in het kasstelsel slechts de kasstromen beslissend zijn, staat de begrotingsvoorbereiding sterk in het teken van beslissingen die al in voorgaande begrotingsjaren zijn genomen. Zo waren vóór 1 januari 1980 al verplichtingen aangegaan voor 39% van de voor 1980 geraamde uitgaven en voor 25% van de in de meerjarenramingen voor 1981 voorziene uitgaven 15). Het fundamenteel beheersen van de kasstromen is derhalve niet goed mogelijk als niet bij de verplichtingen wordt begonnen. De werkelijke prioriteitsafweging zal daarom moeten plaatshebben bij het aangaan van de verplichtingen; als dit wordt uitgesteld tot het jaar waarin de betalingen worden verricht, is het veelal te laat. Terecht stelt de *Miljoenennota 1982* dan ook dat „uitgangspunt bij de beoordeling van de mogelijkheden om tot een verbeterd kasbeheer te komen moet zijn dat aansluiting wordt gezocht bij de bron van alle kasbetalingen: de verplichtingen” (blz. 53). Een illustratie van deze noodzaak is het doorschuiven van betalingen naar een volgend begrotingsjaar, waarmee onder het kasstelsel uiteraard geen werkelijke bezuiniging wordt bereikt, maar slechts een optische, omdat weliswaar een vermindering van de kasuitgaven in dat ene jaar optreedt, doch de uiteindelijke verplichtingen niet wegvalt. Onder het verplichtingenstelsel zou dit doorschuiven geen soelaas bieden. Overigens moet worden bedacht dat ook een verplichtingenstelsel geen panacee is voor alle begrotingsperikelen. Veel uitgaven vloeien immers rechtstreeks voort uit basiswetten, die in feite als declaratiestelsels fungeren. In die gevallen zou slechts een heroverweging van de betreffende basiswetten de kasuitgaven structureel kunnen beïnvloeden.

## Perspectieven

Nu met het kabinet-Van Agt II een nieuwe kabinetsperiode is begonnen, is het interessant een blik te werpen op de perspectieven voor de periode 1982-1986. De in de *Miljoenen-*

14) J. Pen, Enkele aantekeningen bij het ontwerp 1974 van een Comptabiliteitswet, *Openbare Uitgaven*, december 1974, blz. 168.  
15) Zie de *Miljoenennota 1981*, blz. 125.

nota 1982 verstrekte cijfermatige gegevens bieden bepaald geen rooskleurig beeld. Aangegeven wordt het bedrag waarmee de collectieve uitgaven zullen stijgen bij een reële contractloonstijging van 0%, een terugdringing van het financieringsstekort tot 4% van het nationale inkomen in 1986 en een stabiel werkloosheidsniveau. De uitgavengroei blijkt onder deze veronderstellingen f. 29 mrd. te bedragen, waarvan meer dan de helft (f. 15,5 mrd.) voor rentelasten en tekortvermindering (hetgeen illustreert hoezeer de speelruimte van het kabinet-Van Agt II wordt beperkt door het uit de hand gelopen beleid met betrekking tot het financieringstekort onder het kabinet-Van Agt I). Tevens geeft de Miljoenennota aan met hoeveel dit bedrag verandert bij een 1%-verandering van de loonvoet ten opzichte van de prijsstijging van het nationale inkomen (6). Als de aldus gevonden bedragen worden geconfronteerd met de bedragen die voor de collectieve sector ter beschikking komen bij een bepaalde groei van het nationale inkomen en stabilisatie van de collectieve-lastendruk, wordt een globale indicatie verkregen ten aanzien van de omvang van de ombuigingsproblematiek bij de diverse uitgangspunten (zie tabel 3).

Tabel 3. Globaal benodigde ombuigingen bij diverse groeivoeten van het reële nationale inkomen enerzijds en van de lonen t.o.v. de prijsstijging van het nationale inkomen anderzijds, 1982-1986.

Loonvoetmutatie t.o.v. de prijsstijging van het nationale inkomen	Gemiddelde reële groei nationaal inkomen per jaar			
	0	1	2	3
- 1	24	16	7	- 2
0	29	21	12	3
+ 1	34	26	17	8

Slechts bij een gemiddelde reële groei van het nationale inkomen van 3% per jaar en een loonvoetverandering die jaarlijks 1% achterblijft bij de prijsstijging van het nationale inkomen is er ruimte voor nieuw beleid, zonder dat daar ombuigingen voor nodig zijn. Bij alle overige combinaties lijken ombuigingen onvermijdelijk, gegeven de doelstellingen ten aanzien van het financieringstekort en de collectieve-lastendruk en de veronderstelling met betrekking tot het werkloosheidsniveau. De omvang van deze ombuigingen loopt met name sterk op naarmate de groei van het nationale inkomen geringer is. Daar tekenen wij bij aan dat voor de rijksuitgaven in deze becijferingen is gerekend met een stijging die is gebaseerd op de meerjarenramingen. Gezien de opmerkingen die wij in het voorgaande reeds over de meerjarenramingen hebben gemaakt, achten wij het waarschijnlijk dat de ombuigingsproblematiek, zoals die uit tabel 3 naar voren komt, qua omvang nog wordt onderschat.

Bovendien dient het aanvaardbare structurele tekort om ten minste twee redenen te worden verlaagd, zodat met de terugdringing van het feitelijke tekort meer is gemoeid dan de f. 9 mrd. waarmee in de *Miljoenennota 1982* wordt gerekend (zie tabel 5.2.2.a op blz. 59). In de eerste plaats wordt een deel van de uitgavenombuiging wederom gerealiseerd door een eenmalige verschuiving binnen het woningbouwprogramma. Daardoor ontstaat weliswaar een budgettaire verlichting van f. 126 mln., maar omdat de woningcorporaties voor dat zelfde bedrag een beroep moeten doen op de kapitaalmarkt, dient de omvang van het aanvaardbare structurele tekort met f. 126 mln. te worden verlaagd. Een tweede reden betreft de volledige inbouw van de AOW/AWW in de overheidspensioenen, wat neerkomt op een verlaging van de werkgeversbijdrage aan het ABP met f. 900 mln. Daardoor vermindert het kapitaal aanbod met hetzelfde bedrag, omdat

het rijk nu f. 900 mln. minder kan lenen via de voorinschrijfrekening. De omvang van het aanvaardbare structurele financieringstekort dient dus in totaal met ruim f. 1 mrd. te worden verlaagd, hetgeen de terugkeer naar het structurele begrotingsbeleid alleen maar tot een nog grotere opgave maakt.

A. G. J. Haselbekke  
M. P. van der Hoek

16) Opvallend is dat de inhoud van het begrip reële loonmatiging, zoals dat in de Miljoenennota van vorig jaar werd gebruikt, pas nu, in de *Miljoenennota 1982*, wordt toegelicht. Wij kunnen ons niet aan de indruk onttrekken dat de huidige, nogal ongebruikelijke interpretatie zodanig is gekozen dat die aansluit bij het bedrag waarmee volgens de Miljoenennota van vorig jaar het beslag van de collectieve sector per procent reële loonmatiging afneemt.