

# De Miljoenennota 1983: papier is geduldig

PROF. DR. P. B. BOORSMA\*

**In de Miljoenennota 1983 wordt de omvangrijkste bezuinigingsoperatie in de geschiedenis van het Nederlandse begrotingsbeleid gepresenteerd: f. 13 mrd. bezuinigingen in één jaar tijd. Eerdere ombuigingsoperaties leerden echter dat van het bezuinigen in de praktijk meestal niet veel terecht kwam doordat allerlei ontsnappingsroutes werden gevolgd om aan het bezuinigen te ontkomen. In het licht van de aanbevelingen van de Studiegroep Begrotingsruimte op dit punt, bespreekt de auteur het ombuigingsbeleid 1983. Aan de hand van tien punten van kritiek op vroegere ombuigingsoperaties onderzoekt hij of nu verbetering optreedt. Daarnaast besteedt hij enige aandacht aan het belastingbeleid en de omvang van het financieringsstekort. Hoewel op onderdelen sprake is van een zekere verbetering in de presentatie en het realiteitsgehalte van de Miljoenennota, laat deze toch nog veel te wensen over.**

## 1. Inleiding

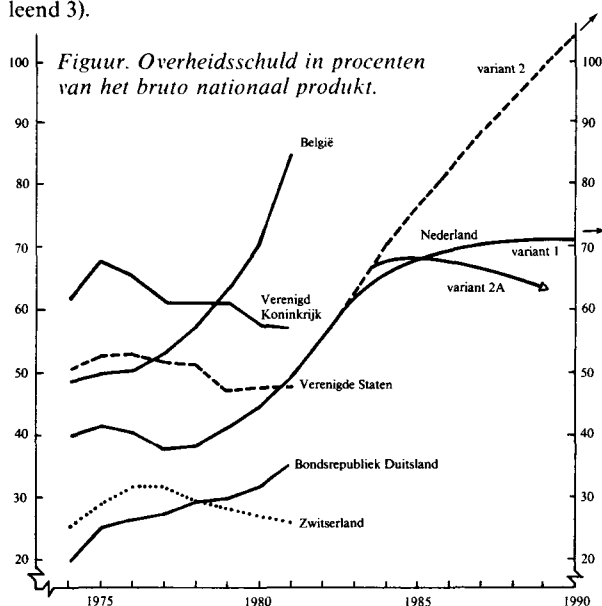
Zou er een graadmeter zijn voor de onlustgevoelens over een nieuwe Miljoenennota, dan zou deze bij het verschijnen van de jongste nota waarschijnlijk een maximum hebben aangewezen. Hoewel een recordbedrag aan ombuigingen wordt gepresenteerd, regent het klachten over de recordhoogte van het financieringsstekort. En terecht. In feite zou men nog harder moeten klagen omdat in de nota enkele omvangrijke tegenvallers verscholen zitten waardoor het tekort nog zal oplopen. Eén van die tegenvallers zal ongetwijfeld gelegen zijn bij de belastingen: er wordt gewerkt met een dekingsplan ter grootte van f. 1,6 mrd., maar de Miljoenennota geeft niet aan welke de invulling zal zijn. Bij mijn weten is het een *unicum* dat de minister van Financiën een *niet ingevuld dekingsplan* introduceert. Omdat het niet ingevuld is, kan in begrotingshoofdstuk IX-B (Financiën) met het dekingsplan geen rekening worden gehouden en vindt de verantwoording plaats in een zogenaamde aanvullende post in de Miljoenennota. Daarover klaagt de Raad van State 1) en iedereen die belangstelling heeft voor het probleem van de beheersing van de collectieve sector, zou daarover moeten klagen.

Voorts besteedt de Miljoenennota nauwelijks aandacht aan de bestrijding van de oplopende werkloosheid. Er staan verschillende beschouwingen in over de collectieve lasten, doch de regering lijkt te vergeten dat de hoge en oplopende werkloosheid één van de weinige echte collectieve lasten is. Dat een ander deel van de bevolking klaagt dat de Miljoenennota geen uitzicht biedt op bestrijding van die echte collectieve last, is dan ook terecht.

Misschien zijn sommigen tevreden over het interim-rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte, dat als bijlage is opgenomen in de Miljoenennota. Men moet zich echter met Wolfson 2) afvragen welke bijdrage het interim-rapport levert aan de reeds bestaande kennis en inzichten. Het kabinet stelt tevreden vast dat enkele aanbevelingen van de Studiegroep reeds in praktijk zijn gebracht, doch voor het grootste deel blijkt dat schijn te zijn, zoals hieronder nader zal worden toegelicht.

In dit artikel zal ik met name ingaan op tekortkomingen van de *Miljoenennota 1983*, waarvan de grote lijnen als genoegzaam bekend worden verondersteld. Alvorens daarmee te beginnen, wil ik echter niet nalaten enkele sterke punten aan te wijzen. Een eerste opvallende verbetering in deze Miljoenennota is gelegen in hoofdstuk 2, dat traditioneel over de economische situatie gaat. Dit hoofdstuk, dat gewoonlijk en onvermijdelijk veel overlap met de Macro Economische Verkenning vertoont, is thans zeer lezenswaardig doordat de inhoud meer is afgestemd op de

„toestand van 's rijks financiën”, zoals het ook hoort. Dat op de inhoud valt af te dingen, laat ik verder onbesproken. Een tweede verbetering is gelegen in de presentatie van de begrotingsbeelden. Voorts is er het interim-rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte, zij het beknopt en niet altijd origineel, maar wel boeiend. Een vierde opvallende verbetering is gelegen in de analyse van de staatsschuld en de daarmee samenhangende rentelasten, die van groot belang is voor de te voeren economische politiek. Omdat velen niet alle bijlagen van de Miljoenennota zullen lezen, wil ik de aandacht vestigen op bijlage 15-B waar de ontwikkeling van de overheidsschuld in internationaal perspectief wordt geplaatst. Daaraan wordt de onderstaande figuur ontleend 3).



\* Hoogleraar Openbare Financiën binnen de Afdeling Bestuurskunde van de TH Twente.

- 1) Brief van de Raad van State aan de Koningin, 14 september 1982.
- 2) D. Wolfson in *Het Parool*, 21 september 1982, blz. 13. Met hem meen ik dat er enkele minder zorgvuldig geformuleerde zinnen in de economische analyse staan. De scherpe kritiek zijnerzijds dat de standaard van vroeger in gevaar is, lijkt mij overtrokken, zowel op basis van hetgeen nu wordt geschreven als op basis van vroegere nota's.
- 3) *Miljoenennota 1983*, blz. 194.

Wat de ontwikkeling van de *staatsschuldquote* tot 1990 betreft, is in de figuur het verloop geschet conform twee alternatieven. Variant 1 gaat uit van een vermindering van het financieringstekort tot 2½% van het nationale inkomen; variant 2 daarentegen gaat uit van handhaving van het financieringstekort van ruim 9%. Vermoedelijk zal iedereen opteren voor een derde, lagere variant. De splitsing der geesten begint echter bij de beleidsaanbevelingen. Steeds meer economen lijken te kiezen voor een beleid dat aangrijpt bij de noemer van de in beeld gebrachte schuldquote, het nationale produkt: laat het financieringstekort desnoods oplopen, doch stimuleer de economie, is hun advies. Deze school verwacht dat door een verkleining van de ombuigingen en door stimulerende maatregelen de schuldquote volgens b.v. variant 2A zal verlopen 4). Anderen, waaronder het Ministerie van Financiën, kiezen voor een beleid dat aangrijpt bij de teller van de quote: door ombuigingen moet het financieringstekort worden teruggebracht. Zij verwachten dat de verlaging van het tekort via een verruiming van de kapitaalmarkt en een afnemende druk op de rente, de noemer van de schuldquote, het nationale produkt, zal stimuleren. Zoals gezegd, is deze controversie van groot belang voor de keuze van de economische politiek. Het voert hier echter te ver er nader op in te gaan.

## 2. Het ombuigingsbeleid: tien punten van kritiek

Omdat begrotingsbeleid helaas voor een belangrijk deel samenvalt met ombuigingsbeleid, zal ik hier vrij uitvoerig op dit beleid ingaan. Daarbij formuleer ik tien punten van kritiek die overeenkomen met eerder door mij geventileerde kritiekpunten. Aan deze punten van kritiek wordt vervolgens het ombuigingsbeleid van de *Miljoenennota 1983* getoetst.

*Ombuigingen zijn slechts voor een klein deel echte bezuinigingen*

Een eerste punt van kritiek is dat het ombuigingsbeleid veelal zo wordt ingevuld dat op de uitgaven van de rijksbegroting in enge zin, d.w.z. de rijksuitgaven exclusief die voor salarissen, gezondheidszorg en sociale zekerheid, bijna niet wordt gekort. Deze praktijk, die reeds bij de eerste invulling van *Bestek '81* in de begroting 1979 viel te constateren 5), kunnen we ook in het ombuigingsprogramma voor 1983 waarmaken. Het totale geconsolideerde pakket aan ombuigingen in 1983, dat wordt verkregen op basis van het Voorjaarsnota-pakket en het additionele pakket waartoe in de *Miljoenennota* is besloten, bedraagt f. 13 mrd. Een belangrijk deel van dit pakket bestaat uit maatregelen die leiden tot extra belastingen en extra premie-inkomsten. Het bedrag dat wordt ingevuld op de rijksbegroting in enge zin is slechts f. 2.1 mrd. 6). Daarvan wordt dan nog f. 0,4 mrd. gevonden door verhogingen van de niet-belastingmiddelen, zodat slechts een uitgavenombuiging op de rijksbegroting in enge zin resulteert van f. 1,7 mrd. 7), niet meer dan 12% van het ombuigingstotaal.

*Rijksuitgaven blijven toenemen*

Een tweede punt van kritiek is dat de ombuigingen ongedaan worden gemaakt door nieuwe uitgaven. In 1978 was reeds te constateren 8), dat tegenover de verlaging van de uitgaven met f. 0,7 mrd. alleen al uit hoofde van „aanvullend beleid” extra uitgaven stonden ter grootte van f. 1,7 mrd.! Op dit punt van kritiek wijst ook de Studiegroep Begrotingsruimte, die het verloop van de meerjarenramingen over de periode 1976–1982 is nagegaan. In tabel 1 wordt de uitkomst van bedoelde analyse gegeven.

Na deze zelfkritiek in de *Miljoenennota* is het interessant om te bezien of het beleid nu dan verandert. Daartoe beschouwen we tabel 2, waarin de aansluiting wordt gegeven tussen het oorspronkelijke cijfer voor 1983 uit de *Miljoenennota 1982*, en de huidige raming.

Ook voor 1983 zien we een zelfde beeld van voortzettende groei van de rijksuitgaven (nog afgezien van nominale mutaties), welk beeld pas blijkt te veranderen door een forse ingreep in de sociale-verzekeringssfeer, en niet in de rijksbegroting. Van deze ingreep, die ondër meer inhoudt een terugtrekking van de rijks-

Tabel 1. *Wijziging meerjarenraming van de rijksuitgaven over 1982 over de periode 1976–1982, in mrd. gld. a)*

Ombuigingen .....	- 17,3
Rente-uitgaven .....	+ 2,2
Werkloosheidsuitgaven .....	+ 3,6
Aanvullend beleid .....	+ 4,2
Overige reële mutaties .....	+ 7,5
Per saldo .....	+ 0,2

a) Er is afgezien van louter nominale mutaties, verschuivingen, omzettingen, e.d.

Bron: *Miljoenennota 1983*, blz. 157.

Tabel 2. *Wijziging van de raming van de rijksuitgaven over 1983 over de periode 1982–1983, in mrd. gld. a)*

Ombuigingen .....	- 9,4
Rente-uitgaven .....	+ 1,4
Werkloosheidsuitgaven .....	+ 4,7
Beleidsintensiveringen .....	+ 2,8
Overige reële mutaties .....	+ 2,1
Per saldo .....	+ 1,6
Lastenverzwaringen en doorwerkingseffecten .....	- 3,4
Saldo .....	- 1,8

a) Er is afgezien van louter nominale mutaties, verschuivingen, omzettingen, e.d.

Bron: samengesteld op basis van de samenvattende aansluitingstabel meerjarencijfers 1983–1986, bijlage 3-D, *Miljoenennota 1983*, blz. 103.

bijdragen aan de sociale fondsen, is het gevolg weergegeven in de regel „lastenverzwaringen en doorwerkingseffecten”. Hoewel de *Miljoenennota 1983* vermeldt dat reeds enkele aanbevelingen van de Studiegroep zijn overgenomen, is er althans op dit punt geen verandering in het budgettaire gedrag waarneembaar.

*Verdeling van de ombuigingen grotendeels ongefundeerd*

Een derde punt van kritiek dat in het verleden door mij is geuit, is dat de verdeling van de ombuigingen over sectoren (salarissen, rijksbegroting in enge zin, gezondheidszorg, sociale zekerheid) niet of nauwelijks wordt onderbouwd 9). Zeer pover was bij voorbeeld de onderbouwing in de *Miljoenennota 1982*, waarin werd gesteld dat de verdeling „mede” gebaseerd is op de scheefgroei van de overdrachtsuitgaven. Die scheefgroei „betekent een aantasting van het productieve karakter van de collectieve uitgaven”. Om dat tegen te gaan werd het accent gelegd op „de sociale zekerheid, de gezondheidszorg, en de arbeidsvoorwaarden” 10). Afgezien van het feit dat onduidelijk is hoe met een beroep op de groei van de overdrachten kan worden verdedigd dat de ambtenarensalarissen moeten worden gekort, werd er bij vroegere ombuigingsgronden veelal ook op gewezen dat bij de ombuigingen zoveel mogelijk de materiële uitgaven moesten worden ontzien in verband met nadelige werkgelegenheidseffecten. Deze argumenten: ontzien van materiële uitgaven en explosieve groei van de overdrachten, werden gehanteerd bij de verdeling van de ombuigingen in de 1%-operatie en nadien steeds weer. Voor het overige bleef de fundering zwak.

De Studiegroep Begrotingsruimte is niet of nauwelijks ingegaan op de problematiek van de eerste verdeling van ombuigingen over sectoren of beleidsterreinen en begint de analyse van de verdeling pas op departementaal niveau. De aanbeveling die wordt gedaan, geldt echter ook voor de eerste verdeling over sectoren: „Bij de verdeling van de meerjarige ombuigingsproblematiek in februari over de diverse hoofdstukken en beleidster-

4) Het verloop van variant 2A is tamelijk willekeurig door mij getekend.  
5) P. B. Boorsma, Het budgettaire beleid en de ombuigingsoperatie, *ESB*, 25 oktober 1978, blz. 1087.

6) *Miljoenennota 1983*, blz. 75.

7) Idem, bijlage 3-D, blz. 103.

8) Zie Boorsma, art. cit., 1978.

9) Zie mijn eerder kritiek in P. B. Boorsma, Naar de versoeringsstaat, *Openbare Uitgaven*, jg. 12, 1980, nr. 1, blz. 8–9; en in Ombuigingen 1980: het Rijk vraagt surséance van betaling aan, *ESB*, 11 juni 1980, blz. 680–681.

10) *Miljoenennota 1983*, blz. 72. Zie mijn eerdere kritiek hierop in Het onverantwoorde uitgavenbeleid bij de overheid, in: *Ombuigen en bezuinigen ... gemeente wat nu?*, Uitgave Bestuurschool Zuid-Holland, Vuga, Den Haag, 1981, blz. 6–7.

reinen worden geen verdeelsleutels gehanteerd. In plaats daarvan doet de minister van Financiën een verdelingsvoorstel dat gebaseerd is op een pakket concrete maatregelen, waarbij hij onder meer gebruik maakt van de beschikbare heroverwegingsrapporten; daarbij geeft hij aan welke criteria hij heeft gehanteerd" 11). Bezien we na de aanbeveling van de Studiegroep de praktijk van de *Miljoenennota 1983*, dan blijkt dat uit de rapporten van de eerste Heroverwegingsronde bezuinigingsvoorstellen zijn geput voor een bedrag van f. 3,1 mrd. 12). De keuze die is gedaan, wordt echter slechts onderbouwd met het traditionele argument dat de investeringen en de directe werkgelegenheid zoveel mogelijk moeten worden ontzien, en dat dus ombuigingen in de inkomenssfeer moeten worden gezocht. Het dan volgende argument is wellicht nieuw, maar ook wonderlijk: „Vanuit die gedachte heeft het kabinet besloten ... dat in de eerste plaats maatregelen dienen te worden getroffen voor die sectoren waarvoor de overheid de primaire verantwoordelijkheid draagt" 13). Is dat de reden dat de rijksbijdragen aan de sociale fondsen met f. 6,5 mrd. worden verlaagd, zodat een sterke premieverhoging het gevolg is? Is het na zoveel jaren ombuigingservaring en kritiek daarop nog steeds niet mogelijk om de beleidskeuzen behoorlijk te onderbouwen? Het is te hopen dat het definitieve rapport van de Studiegroep aan dit punt nog nadere aandacht zal schenken.

#### *Politieke afweging van ombuigingen wordt vermeden*

Een vierde punt van kritiek is dat de bezuinigingen op de rijksbegroting in enge zin pons-ponsgewijs, naar rato van b.v. de uitgaventotalen, worden „versleuteld" 14). In het verleden is bij ombuigingsronden een heel stel verdeelsleutels gehanteerd, waarbij werd uitgegaan van totalen minus de investeringen, of minus de uitgaven voor de bouw, of minus de uitgaven voor pensioenen enz. Hoewel elke sleutel het vermijden van een afweging betekend (op de gekozen correctie na, dus b.v. exclusief de investeringen), is zelfs een keer gekozen voor een gewogen gemiddelde van de verschillende verdeelsleutels, daarbij de politieke afweging geheel reducerend tot boekhouden! 15).

De kritiek op dit punt wordt gedeeld door de Studiegroep. Dat heeft geleid tot de eerder geciteerde aanbeveling dat verdeelsleutels niet meer mogen worden gehanteerd. Aangezien volgens de *Miljoenennota 1983* bij de verdeling van de ombuigingen rekening is gehouden met de bevindingen in de heroverwegingsronde, zou men nu dus mogen verwachten dat de procentuele verdeling van de ombuigingen over de hoofdstukken van de rijksbegroting in enge zin voor 1983 belangrijk zal afwijken van de verdeling in 1982, toen de versleuteling nog volop werd toegepast. Een vergelijking is weergegeven in tabel 3.

Er lijken in de verdeling voor 1983 twee krachten werkzaam. De eerste kracht is de oude kracht achter de versleuteling, die gebaseerd is op het apolitieke pons-ponsgewijze verdelen. Dat komt tot uitdrukking in de korting op de Gemeente- en Provinciefondsen. Dat komt tot uitdrukking in het feit dat in de bezui-

*Tabel 3. Procentuele verdeling van de ombuigingen over de onderdelen van de rijksbegroting in enge zin*

	<i>Miljoenennota 1982</i> (volgens versleuteling)	<i>Miljoenennota 1983</i> (op basis van heroverwegingsrapporten)
Hoge Colleges van Staat .....	—	0,2
Algemene Zaken .....	—	0,1
Buitenlandse Zaken .....	—	0,4
Justitie .....	1,1	3,1
Binnenlandse Zaken .....	—	9,0
Onderwijs en Wetenschappen .....	18,0	19,6
Financiën .....	4,2	3,2
Defensie .....	1,2	4,2
Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening .....	21,0	15,2
Verkeer en Waterstaat .....	5,9	12,1
Economische Zaken .....	1,6	6,0
Landbouw en Visserij .....	4,1	2,5
Sociale Zaken .....	1,2	0,7
Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk .....	3,7	6,5
Volksgezondheid en Milieuhygiëne .....	—	1,2
Wetenschapsbeleid .....	0,3	1,5
Civiele Verdediging .....	0,7	0,6
Alle hoofdstukken .....	33,8	6,9
Gemeente- en Provinciefondsen .....	3,3	7,0

Bron: samengesteld op basis van *Miljoenennota 1982*, blz. 76 en *Miljoenennota 1983*, blz. 78.

nigingsronde voor 1983 géén departement de dans ontspringt (behalve de begrotingshoofdstukken voor Huis der Koningin en voor Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse Zaken). De tweede kracht is het streven naar een meer rationeel synoptisch ombuigingsbeleid. Dit komt tot uitdrukking in het feit dat aan de toegepaste bedragen beleidsvoorstellen ten grondslag liggen en in de sterk verminderde betekenis van generieke kortingen via de aanvullende posten. Vooral dat laatste is een grote verbetering.

#### *Bezuinigingen door op de voorziening voor prijsstijgingen te korten*

Een vijfde punt van kritiek op de gangbare ombuigingspraktijk is dat op de rijksbegroting in enge zin een belangrijk deel van de bezuinigingen wordt ingevuld door kortingen op de aanvullende post voor prijsstijgingen. Nadat dergelijke bezuinigingen ook eerder waren aangebracht, koos de pas aangetreden minister Van der Stee voor dit instrument bij de opstelling van de nota Ombuigingen 1980, door op de aanvullende post voor prijsbijstelling f. 500 mln. te korten 16). In mijn oratie *Naar de versoberingsstaat* heb ik de hypothese geformuleerd dat niet-gespecificeerde ombuigingen niet in het beleid worden gerealiseerd. Het probleem bij de hier genoemde bezuinigingsvoornemens is dat de prijsstijgingen toch optreden en dat daardoor de prijsgevoelige uitgaven onder druk komen te staan. Wat, waar en hoe dan wordt bezuinigd, is volstrekt niet meer te achterhalen.

Toen bij de bespreking van de nota Ombuigingen 1980 het lid van de Tweede Kamer Engwirda een motie indiende om de korting op de aanvullende post ongedaan te maken, merkte minister Van der Stee bij de behandeling op dat de motie „de minister van Financiën toch te ernstig belemmert in zijn mogelijkheden. Daarom kan ik slechts toezeggen een spaarzaam gebruik te willen maken van dit instrument" 17). Vrij snel daarna is in de bijgestelde Voorjaarsnota 1981 besloten voor een bedrag van f. 0,5 mrd. beslag te leggen op de aanvullende post voor prijsstijging voor 1982. Wat is spaarzaam? De Studiegroep Begrotingsruimte, die zich ook tegen deze praktijk keert, schrijft dat in de periode 1976–1982 op de aanvullende bedragen voor prijsstijging f. 2,3 mrd. structureel is gekort 18)!

De *Miljoenennota 1983* geeft op dit punt een verbetering te zien: er is niet op voorhand gekort op de post voor prijsbijstelling. Verwijzend naar hetgeen Van der Stee over dit bezuinigingsinstrument heeft opgemerkt, geloof ik echter pas dat de wens werkelijkheid is geworden als in de loop van 1983 niet alsnog een dergelijke korting wordt aangebracht 19).

11) *Miljoenennota 1983*, blz. 156.

12) Idem, blz. 140–143.

13) Idem, blz. 8.

14) Zie mijn eerdere kritiek vermeld in voetnoot 9.

15) Zie ook P. B. Boorsma, Het uitgavenbeleid: de rijksbegroting, in: A. Hoogerwerf (red.), *Overheidsbeleid*, Samsom, Alphen aan den Rijn, 1978, blz. 304.

16) Zie noot 9; en de nota Ombuigingen 1980, blz. 682.

17) Handelingen Tweede Kamer, zitting 1979–1980, nr. 30, blz. 5262 l.k.

18) *Miljoenennota 1983*, blz. 154.

19) In dit verband wil ik tevens een eerder gegeven advies in herinnering brengen, namelijk om vóór de aanvang van het nieuwe begrotingsjaar de prijzenpot te verdelen over de departementen naar rato van de prijsgevoeligheid van de uitgaven, overeenkomstig de veronderstellingen die ten grondslag liggen aan de berekening van de aanvullende post. (Het zou dan ook aanbeveling verdienen om in de *Miljoenennota* voortaan *aparte* aanvullende posten voor loonbijstelling en voor prijsbijstelling te geven.) Bij de verdeling over de departementen moet de minister van Financiën aangeven van welke prijsgevoeligheid per begrotingspost is uitgegaan, zodat de Tweede Kamer en de afdelingen binnen de departementen weten welke suppletore begrotingen op dit punt te verwachten zijn. Met dit laatste kan worden voorkomen dat een minister die een bedrag krijgt bij een verdeling van de prijsstijgingen, dit bedrag aanwendt voor nieuw beleid, hetgeen weliswaar niet in strijd is met de Comptabiliteitswet, maar wel met de zogenaamde totale-ruimtemethodiek op basis waarvan de aanvullende posten bestaan. Voorts leidt de gewraakte handelwijze tot stille bezuinigingen op de prijsgevoelige uitgaven, welke ingaan tegen het begrotingsstelsel. Die uitkomsten tasten de autorisatiefunctie van de begroting aan en daarmee het budgetrecht van de Tweede Kamer, één van de grondrechten van de democratie. Het is te hopen dat de Studiegroep Begrotingsruimte in het definitieve rapport op de totale-ruimtemethodiek en op de toewijzing van de prijzenpot wil ingaan.

Een zesde punt van kritiek is dat de bezuinigingen op de begrotingshoofdstukken veelal niet worden gespecificeerd 20). Daardoor is het gevaar zeer groot dat de bezuinigingen niet worden gerealiseerd. Dit zien we in extremo wanneer de bezuinigingen worden opgenomen als aanvullende post in de Miljoenennota als „Nader te verdelen bezuinigingen”. Deze praktijk wordt reeds sinds de Miljoenennota 1979 toegepast. Doch ook bij de zogenaamde specificatie per departement wordt deze praktijk gevolgd. Het is min of meer gebruikelijk geworden om in de Miljoenennota of andere budgettaire nota's aan te geven hoeveel per hoofdstuk moet worden bezuinigd (zie b.v. tabel 3). Van enkele (meestal niet alle) hoofdstukken wordt vervolgens aangegeven aan welke beleidsterreinen wordt gedacht.

Voor enkele jaren heb ik alle Memories van Toelichting bestudeerd om een beeld te krijgen van de nadere specificatie van de in de Miljoenennota gegeven bedragen. Op basis daarvan schat ik dat geen 10% van de bezuinigingen werd gespecificeerd naar begrotings-artikelen. Veelal werd gesteld dat er niet te ontkomen valt aan bezuinigingen, waarna vervolgens alleen de uitgavenverhogingen werden besproken. De Studiegroep Begrotingsruimte deelt deze kritiek en heeft berekend dat in de Voorjaarsnota's van 1976 tot en met 1981 „in totaal voor 1,8 miljard oningevulde compensaties (waren) opgenomen met een taakstellende structurele doorwerking van 2,5 miljard” 21). Het gevaar van het niet specificeren van bezuinigingen is dat binnen het departement geen actie wordt ondernomen om de bezuiniging te realiseren. Men wacht op meevallers, men maakt gebruik van toegestane overboekingen ex art. 11 van de Comptabiliteitswet, men maakt gebruik van onbesteed gebleven bedragen uit een vorig jaar ex art. 12 van de Comptabiliteitswet, of men verschuift de betalingen naar het volgende jaar.

Na de hartige kritiek van de Studiegroep Begrotingsruimte is het interessant om de bezuinigingsvoorstellen in de Miljoenennota 1983 op dit punt te analyseren. Dan blijkt dat na de ijle muziek van de „Dichter” de grofstoffelijke tonen van de „Bauer” volgen: er is een grote kloof gebleven tussen wens en werkelijkheid. Volgen we de Miljoenennota eens op de voet.

Bij de voorgenomen ombuigingen op de rijksbegroting schrijft de Miljoenennota 1983 dat reeds een bedrag van f. 1 mrd. is ingevuld door de doorwerking van de ombuigingen 1982 „zoals opgenomen en toegelicht in de Voorjaarsnota 1982”. Vervolgens belooft de nota „een korte recapitulatie van de maatregelen die al in de Voorjaarsnota zijn uiteengezet.” 22). Die omvat o.a. de volgende punten:

- op de Hoge Colleges van Staat moet f. 4,6 mln. structureel worden bezuinigd. Toelichting in de Voorjaarsnota op de uitgaven van deze colleges: géén. Toelichting in de Miljoenennota 1983: géén;
- bezuiniging op Algemene Zaken: f. 2 mln., olopend tot f. 4,2 mln. in 1987. Toelichting in Voorjaarsnota: „versobering materiële en personele uitgaven” ten bedrage van f. 1 mln. in 1983 olopend tot f. 2 mln. in 1986. Dat is een typisch voorbeeld van „maatregelen” die men in het verleden regelmatig aantreft, waarvan dan achteraf steeds wordt geconstateerd dat onduidelijk is wat wordt bezuinigd. Voorts noemt de Voorjaarsnota: „verlaging budget Voorlichtingsraad” ter grootte van f. 1 mln. structureel. Nadere toelichting in de Miljoenennota: géén;
- bezuiniging op Buitenlandse Zaken: f. 9 mln. in 1983 olopend tot f. 29 mln. in 1987. Taakstelling voor 1983 volgens de Voorjaarsnota was f. 8 mln. 23). Toelichting in de Voorjaarsnota: géén. De Miljoenennota noemt voor bezuinigingen op de uitgaven „diverse maatregelen in de sfeer van de valuta-inkomens en de volume-componenten” bij de Buitenlandse Dienst. Deze toelichting is onvoldoende, terwijl van een specificatie, een aankondiging van concreet te nemen maatregelen, géén sprake is.

Hoewel de verleiding groot is om stelselmatig door te gaan, is het beeld hiermee duidelijk genoeg geschetst. Op basis van mijn analyse van alle ombuigingsvoorstellen (waaronder maatregelen als „zullen nadere maatregelen worden getroffen”, „onverdeelde bedragen”, „verdere efficiency-bevorderende maatregelen” enz.) kom ik tot de volgende conclusies:

- de bezuinigingen op de rijksbegroting zijn grotendeels niet gespecificeerd;
- de bezuinigingen op de rijksbegroting zullen voor een belangrijk deel niet worden gerealiseerd.

Deze conclusies die zich opdringen bij lezing van de Miljoenennota 1983 stelen op ervaringen uit het verleden. Nu een deel van de voorstellen gebaseerd is op de Heroverwegingsrapporten, zouden de conclusies misschien moeten worden afgezwakt.

#### Bezuinigen door het verhogen van de niet-belastingmiddelen

Een zevende punt van kritiek is dat bezuinigingen worden ingevuld met verhogingen van de niet-belastingmiddelen. In het verleden was deze praktijk moeilijk zolang een norm werd gehanteerd voor de toelaatbare stijging van de druk van de collectieve lasten, waaronder de niet-belastingmiddelen. Met Bestek '81 echter is deze praktijk binnengeslopen doordat in de Bestekperiode geen duidelijke norm is genoemd en een onjuiste toetsing van de drukstijging werd gegeven (zie ook par. 3). Kwam het in het verleden soms voor dat niet-gerealiseerde uitgavenombuigingen tijdens de uitvoering van de begroting werden vervangen door ombuigingen in de vorm van verhogingen van de niet-belastingmiddelen, tijdens de Bestek-operatie ging het kabinet er toe over om reeds bij het ontwerpen van een ombuigingsnota een deel van de problematiek in te vullen met verhogingen van de niet-belastingmiddelen. De Studiegroep Begrotingsruimte signaleert deze vervuiling van het ombuigingsbeleid niet. Dat de Studiegroep een intensivering van het profijtbeginsel aanbeveelt ten einde de afweging te bevorderen en de uitgavengroei af te remmen — waarmee ik van harte instem — staat los van de hier gesignaleerde vervuiling.

Bezien we op dit punt de Miljoenennota 1983, dan valt met betrekking tot de rijksbegroting in enge zin te constateren dat van de ombuigingen ter grootte van f. 2,1 mrd. f. 0,4 mrd. wordt ingevuld met niet-belastingmiddelen! Nog bonter is het gemaakt met de ombuigingen waartoe het kabinet Van Agt-Den Uyl-Terlouw heeft besloten in de nota Beleidsbijstellingen van 16 november 1982: van de taakstelling ter grootte van f. 1,1 mrd. werd ongeveer 50% ingevuld met niet-belastingmiddelen! Het meest schrijnende in het licht van het vorige punt van kritiek is nog wel dat de verzwaren van de niet-belastingmiddelen veelal wél worden gespecificeerd en de uitgavenverlagingen niet 24)! Ik refereer hier nog eens aan hetgeen hierboven is opgemerkt over de bezuiniging bij de Hoge Colleges van Staat. In de Voorjaarsnota werden de uitgavenverlagingen gevat onder „Diversen”, terwijl de ontvangsten duidelijk werden benoemd: „verhoging bestaande en invoering nieuwe griffierechten” 25). Evenzo de ombuigingen bij Buitenlandse Zaken. We hebben geconstateerd dat de uitgavenverlagingen vaag zijn. De extra ontvangsten worden gerealiseerd door „periodieke verhoging van de paspoortleges en kanselarijrechten” 26). Bij dit hoofdstuk wordt nota bene 81% van de ombuigingstaakstelling ingevuld met extra niet-belastingmiddelen. Dat de minister-president weinig kan bezuinigen op Algemene Zaken is tot daar aan toe; maar als minister van een „spending department” zou hij een beter voorbeeld moeten geven.

Wederom is de verleiding groot tot het stelselmatig doorploegen van de nieuwe ombuigingen. Laat ik hier volstaan met de eerder gegeven indruk dat de middelenverhogende maatregelen meer worden gespecificeerd dan de uitgavenverlagende maatregelen.

#### Het hemd is nader dan de rok

Op het laatste punt is één uitzondering en daarmee kom ik op

20) Zie mijn eerdere kritiek genoemd in noot 5, 9, 10.

21) Miljoenennota 1983, blz. 155.

22) Idem, blz. 78.

23) Voorjaarsnota 1982, bijlage 3, blz. 30.

24) Miljoenennota 1983, bijlage 3-D, blz. 103.

25) Voorjaarsnota 1982, blz. 50.

26) Miljoenennota 1983, blz. 78.

mijn achtste punt van kritiek. Uitgavenverlagende ombuigingen worden meestal duidelijker gespecificeerd als het gaat om uitkeringen aan min of meer zelfstandige instellingen die zelf moeten zien hoe de gevolgen daarvan worden opgevangen. Ook hiervan zijn in de rijke ombuigingspraktijk vele voorbeelden aan te wijzen, zoals kortingen op de uitkeringen aan universiteiten en hogescholen, de specifieke uitkeringen aan gemeenten, kortingen op de investeringsbijdragen aan staatsbedrijven enz.

Aan deze praktijk, waarin het gevaar schuilt van afwenteling van de ombuigingslast door de departementen, wordt door de Studiegroep Begrotingsruimte geen aandacht besteed. De aanbeveling van de Studiegroep ter zake van de specificatie kan een deel van het probleem, het thans bestaande verschil in specificatie, hopelijk wegnemen, doch niet het achter het probleem liggende gevaar van de afwenteling van de ombuigingslast.

Uit de *Miljoenennota 1983* blijkt dat deze praktijk, voor zover dat op grond van de karige informatie te beoordelen valt, weer wordt gevolgd. Bezie b.v. de kortingen op de specifieke uitkering voor materiële uitgaven voor het lager onderwijs en op de specifieke uitkering voor de gemeentepolitie, op de exploitatie-uitgaven van het wetenschappelijk onderwijs en van de academische ziekenhuizen, ombuigingen „in de sfeer van de PTT”, bezuinigingen op de specifieke uitkeringen voor stadsvernieuwing (bij Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening en bij Economische Zaken), op de rijksbijdrageregeling sociaal-cultureel werk enz.

### *Realisatie van de ombuigingen is onduidelijk*

Een negende punt van kritiek is dat ombuigingen worden opgevoerd waarvan het volstrekt onduidelijk is hoe ze worden gerealiseerd, ook al is de specificatie op zich wel duidelijk. Voorbeelden daarvan zijn: verlaging van de incidentele loonstijging van de ambtenarensalarissen met een half procent, algemene korting wegens onderuitputting enz. Ook de Studiegroep Begrotingsruimte deelt deze kritiek en noemt zelf als „mooi voorbeeld” de stelpost voor „volumebeleid sociale zekerheid” 27). Juist omdat vele van de aangekondigde maatregelen vaag zijn, zou men zeer voorzichtig moeten zijn met de raming van de ermee gemoeide bedragen. De ervaring leert dat van de bezuinigingen op de uitgaven grote delen niet worden gerealiseerd. In de *Miljoenennota 1983* zijn, uiteraard, ook van deze praktijk voorbeelden te vinden. Wat te denken van de ombuiging bij Sociale Zaken: „Voorts kan een verlaging van 2 miljoen worden gerealiseerd bij de zogenaamde sociale paragraaf” 28). O ja? Hoe dan?

### *Schertsombuigingen en trucs*

Een tiende punt van kritiek betreft het bestaan van *schertsombuigingen*. Een eerste categorie omvat de bezuinigingen die tijdelijk worden verkregen door vertraging in de betalingen aan derden. Deze methode is o.m. toegepast door Defensie bij de betaling van leveranciers en door Onderwijs en Wetenschappen bij de betaling van onderwijsinstellingen. De Studiegroep Begrotingsruimte schrijft over deze praktijk: „Eenzelfde negatief oordeel kan worden geveld over kasverschuivingen” 29).

In de *Miljoenennota* is het moeilijk om nog toepassingen van deze praktijk te vinden. Op dit punt lijken de aanbevelingen van de Studiegroep dus vruchten af te werpen. Misschien is de maatregel bij Volkshuisvesting ter verhoging van de niet-belastingmiddelen de spreekwoordelijke uitzondering. De *Miljoenennota* schrijft dat de ontvangsten in 1983 f. 61,1 mln. hoger zullen uitvallen „doordat als gevolg van een versnelde administratieve afhandeling van reeds verstrekte woningwetleningen het mogelijk is over te gaan tot een vervroeging van de inning van rente” 30).

Een tweede categorie omvat de *trucs*. Een eerste truc is het verlagen van de uitgaven op de rijksbegroting met een compenserende maatregel die een „*off budget expenditure*” inhoudt. Deze truc van „*debudgettering*” is enkele malen in het verleden toegepast bij de financiering van de sociale woningbouw. De Studiegroep gaat zeer fundamenteel op de *debudgettering* in.

Een tweede truc is wel eerder voorgesteld, maar niet toegepast: geef Defensie vrijstelling van de betaling van benzine-accijns en verlaag voor hetzelfde bedrag de Defensie-uitgaven. Deze „*ombuiging*” wordt door de daling van de accijnsopbrengst ook direct

gemeten als een ombuiging van de collectieve lasten. Langs deze weg zijn vele optische ombuigingen mogelijk. In dit verband is het ook interessant om er op te wijzen dat Defensie extra inkomsten, bij voorbeeld verkregen uit „royalties in verband met verkoop Starfighters aan Turkije” 31), zelf mag aanwenden. Hoewel de ontvangsten en de uitgaven worden geboekt, staat deze „*earmarking*” van middelen, welke vermoedelijk gebaseerd is op een kabinetsbesluit, op gespannen voet met de gebruikelijke regels voor de „algemene middelen”. Het lijkt mogelijk om langs die weg de ombuigingspijn wat te verzachten.

Een derde truc is onlangs door het vindingrijke Ministerie van Economische Zaken bedacht. De *Miljoenennota* vermeldt dat er „een forse verlaging (is) aangebracht bij de toedeling van het budget voor prijsbijstelling” 32). Kennelijk heeft EZ de afgelopen jaren te veel gekregen; kennelijk werd de nodige omvang te hoog berekend.

Een vierde truc is het als ombuiging presenteren van een maatregel die geen (direct) effect heeft op de rijksbegroting, namelijk de verlaging van het bouwplafond in de gezondheidszorg. Deze „*ombuiging*” is voor het eerst gepresenteerd in de *nota Ombuigingen 1980* 33). (Als de minister van Verkeer en Waterstaat de verplichting zou opheffen dat rijders van brom- en motorfietsen een valhelm dragen, zou dat een soortgelijke ombuiging betekenen.) De ratio is dat de rijksoverheid langs deze weg het beroep op de kapitaalmarkt van derden vermindert. De Studiegroep zou in de definitieve rapportage dit soort ombuigingen, die geen betrekking hebben op de rijksuitgaven, moeten ontraden. Ook in de *Miljoenennota 1983* wordt geschreven: „Het bouwplafond zal additioneel worden verlaagd” 34). Dit is één van de „specifieke maatregelen volksgezondheid”. In totaal moet daarvoor een bedrag van f. 1 mrd. aan bezuinigingen worden gevonden. Voor welk bedrag de verlaging van het bouwplafond daaraan moet bijdragen, is niet aangegeven. Het is overigens de vraag of de instellingen voor de gezondheidszorg toch al niet onder het plafond zouden blijven, b.v. door de hoge rente of door de voornemens gericht op reductie van het aantal bedden.

### **3. Het belastingplan en de drukstijging**

#### *Het belastingbeleid*

Aan het belastingbeleid zal ik niet veel aandacht wijden. In de *Miljoenennota* wordt het belastingplan ook niet ingevuld. Zoals in paragraaf 1 is opgemerkt, is het bij mijn weten een unicum dat een dekkingsplan wordt opgevoerd in de *Miljoenennota* zonder dat de maatregelen worden aangegeven. Het bizarre is dat de minister van Financiën als beheerder van hoofdstuk IX-B de opbrengst op dat begrotingshoofdstuk niet kan ramen, omdat geen specificatie naar begrotingsposten kan plaatsvinden. Het betreffende bedrag ter grootte van f. 1,6 mrd. is dan ook als aanvullende post in de *Miljoenennota* opgenomen. M.i. is dit wel zeer bedenkelijk, ook voor een demissionair kabinet. Hoewel de Studiegroep zich hierover niet heeft uitgesproken (het gaat om een novum) zou in dit verband kunnen worden verwezen naar de aanbeveling om geen ongespecificeerde ombuigingen toe te staan. Daar in deze *Miljoenennota* ombuigingen gelijk staan met tekortbeperkende maatregelen, is de belastingmaatregel in strijd met het advies! Wil het kabinet de f. 1,6 mrd. extra ontvangsten realiseren, dan moeten voorstellen in de loop van oktober bij de Tweede Kamer worden ingediend. Dat betekent dat begin oktober de voorstellen „ter overweging aanhangig” moeten worden gemaakt bij de Raad van State. Dat lukt niet meer, mag men gevoelig aannemen. Maar dat mocht de minister van Financiën ook gevoelig aannemen bij de opstelling van de *Miljoenennota*. Ik meen dan ook dat de Raad van State zich op dit punt har-

27) *Miljoenennota 1983*, blz. 155.

28) *Idem*, blz. 81.

29) *Idem*, blz. 155.

30) *Idem*, blz. 80.

31) Voorjaarsnota 1982, blz. 37/51.

32) *Miljoenennota 1983*, blz. 81.

33) Zie *Nota Ombuigingen 1980*, blz. 682.

34) *Miljoenennota 1983*, blz. 83.

der had moeten opstellen en in zijn rapport aan de Koningin van 14 september jl. had moeten adviseren het ontwerp van de *Miljoenennota 1983* niet aan de Tweede Kamer te zenden, *tenzij* het belastingplan zou zijn ingevuld.

Eén van de meest opvallende aspecten van de *Miljoenennota 1983* is de aandacht die wordt besteed aan de inkomensverdeling. De *Miljoenennota* presenteert een daling van de belastingdruk met daarnaast een forse stijging van de druk van de werknemerspremies. De Raad van State merkt daarover terecht op dat daarvan een deniverend effect uitgaat op de inkomensverdeling. Het Ministerie van Financiën schrijft in de *Miljoenennota*: „Ofschoon voor de koopkrachtontwikkeling de primaire loonvorming van het grootste belang is heeft ook de samenstelling van het dekkingsplan daar invloed op (Wat een open deur!, PB). Het is om die reden dat de invulling van het dekkingsplan eerst zal worden vastgesteld na het overleg met de Stichting van de Arbeid, met dien verstande dat zal moeten worden zekergesteld dat de te treffen maatregelen per 1 januari kunnen ingaan” 35). Op zich is de redenering sympathiek: bij eerdere *Miljoenennota's* was de klacht van de vakbonden dat de uitkomsten van het beleid voor de inkomensverdeling onaanvaardbaar waren, terwijl ook in de sfeer van de primaire inkomens geen ruimte was gelaten voor onderhandeling. Nu zal de vakbeweging de uitkomsten voor de inkomensverdeling ook niet acceptabel achten, doch maakt de regering een royaal gebaar.

Eén van de wél genomen besluiten is de toepassing van de automatische inflatiecorrectie, waarmee een bedrag is gemoed van f. 1,8 mrd. Wat is er eenvoudiger dan het schrappen van deze inflatiecorrectie (die dikwijls toch al niet zo automatisch geweest is!), waarna nog f. 0,2 mrd. zou overblijven? Daarmee is dan meteen de financiering gevonden (ten dele?) voor een ander besluit dat reeds genomen is doch dat geheel buiten het beeld is gebleven. Het gaat hier om een tegemoetkoming voor de zogenoemde „echte minima”, om de koopkracht te beschermen. Het kabinet heeft opgemerkt eerst in de loop van 1983 te zullen beslissen over de concrete uitwerking van deze voorziening en over de financiering daarvan 36). De oplossing, schrappen van de inflatiecorrectie, ligt voort de hand, doch zal op verzet stuiten van het Ministerie van Financiën, dat in de *Contourennota* werkt aan de herziening van de „grand design” van de hele belastingstructuur. Een belangrijk onderdeel van de „grand design” zal zijn een verlichting van de marginale tarieven van de inkomstenbelasting met daartegenover een herziening van het stelsel van aftrekposten. Het schrappen van de automatische inflatiecorrectie zou lijnrecht tegen deze wens, die in de *Miljoenennota 1981* uitvoerig is uiteengezet 37), ingaan.

Hoe moet het dekkingsplan dan worden ingevuld? Het Planbureau heeft als rekenveronderstelling gehanteerd de verhoging van de beide BTW-tarieven met 1% 38). Doch dat zou de deniverende uitkomsten van het gepresenteerde beleid alleen verscherpen. Het hier geschetste dilemma doet vermoeden dat de reden die het kabinet heeft gegeven voor het niet invullen van het dekkingsplan meer het doel heeft om tijd te rekken. De tijdswinst betekent tegelijk een gedeeltelijk niet-realiseren van het gepresenteerde dekkings-„plan”. Een alternatief dat voor de hand ligt, is dat het kabinet ruimte heeft willen creëren voor realisatie van het zogenoemde plan-Schouten. De voorgenomen belastingverzwaring met f. 1,6 mrd. wordt in dat scenario geschrapt indien de vakbeweging genoeg neemt met een nog verdere loonmatiging. Doch ook dat scenario levert in 1983 een tegenvaller op voor de belastingen en voor het financieringstekort, terwijl de in het plan ingecalculeerde inverdieneffecten pas later zullen optreden.

### De drukstijging

Toen in het 1%-beleid een norm werd geïntroduceerd voor de stijging van de collectieve-lastendruk, ontstond de noodzaak van een *toetsing* van de feitelijke drukstijging aan de norm voor de toegestane drukstijging. Conform de methodiek van de toetsing in het structurele begrotingsbeleid, werd de drukstijging gemeten „van ontwerpbegroting op ontwerpbegroting”. Het niveau van de druk van de collectieve lasten geraamd in de begroting voor jaar t + 1, wordt vergeleken met de raming voor het jaar t in de begroting voor het jaar t. Deze methodiek had als voordeel dat

de werkelijke drukstijging wordt geconfronteerd met de norm dienaangaande. Het nadeel van deze methodiek is dat de optredende drukstijging niet wordt uitgesplitst naar de drukstijging die is opgetreden in het lopende jaar t na de indiening van de oorspronkelijke raming voor t enerzijds en de drukstijging die het gevolg is van de maatregelen in de nieuwe begroting voor jaar t + 1 anderzijds. Met andere woorden, in het beleid worden slechts één keer per jaar consequenties verbonden aan afwijkingen tussen de feitelijke drukstijging en de norm daarvoor, namelijk bij de opstelling van de nieuwe begroting.

Met ingang van *Bestek '81* werd deze methodiek verlaten. De druk die geraamd werd voor het jaar 1979 werd vergeleken met de gerealiseerde druk in het jaar 1978. De drukstijging werd laag geraamd; dat tijdens de uitvoering van de begroting de druk hoger uitkwam was een tegenvaller waaraan géén consequenties werden verbonden. Bij de volgende begroting voor 1980 werd weer de geraamde druk voor 1980 vergeleken met de inmiddels tijdens 1979 uit de hand gelopen druk. Wat betekende dat? Voor 1979 raamde de regering een drukstijging van ongeveer 0 procentpunt van het nationale inkomen. Ik berekende een drukstijging van 1,37 procentpunt 39). In de *Miljoenennota 1980* raamde de regering voor 1980 een drukstijging van 0,4 procentpunt, ik gaf een raming van 1,05 procentpunt op transactiebasis of 1,35 procentpunt op kasbasis 40). In beide berekeningen is afgezien van de extra drukstijging welke het gevolg is van omzettingen van belastingaftrekposten in uitgaven, de zogenaamde „statistische drukstijging”.

Bij de algemene politieke en financiële beschouwingen heeft het kamerlid Kombrink over het verschil in berekeningen vragen gesteld aan de minister van Financiën, toen nog Andriessen. De bewindsman stelde dat de raming in de *Miljoenennota* laag was doordat gecorrigeerd was voor een aantal louter statistische mutaties. „Voorts werden de opbrengsten uit de export van aardgas niet en die uit binnenlandse verkoop van aardgas wél tot de collectieve lasten gerekend” 41). Het antwoord was onheus, omdat in mijn berekeningen dezelfde correcties waren aangebracht. Het verschil zat voornamelijk in de tussentijdse drukstijging, welke door het kabinet werd weggepoetst.

De Studiegroep Begrotingsruimte heeft geadviseerd om enkele standaardpresentaties voor het begrotingsbeeld op te nemen, waaronder een *expliciete toetsing van de druk*. In deze presentatie „wordt niet alleen een vergelijking opgenomen met de (vermoedelijke) uitkomsten van het voorafgaande jaar maar ook met de oorspronkelijke voornemens van het voorafgaande jaar” 42). Dat is een goed advies dat de regering onmiddellijk heeft toegepast in de *Miljoenennota*. Toch is het verbijsterend dat verschillende kabinetten-Van Agt verkeerde cijfers hebben gepresenteerd. Nu wordt dan laconiek geschreven: „Het mag niet zo zijn dat goede voornemens jaarlijks worden vergeleken met uit de hand gelopen realisaties of vermoedelijke uitkomsten” 43).

De Studiegroep heeft daarnaast een tweede probleem rond de toetsing aan de orde gesteld. In plaats van de druk van de collectieve lasten te normeren zou „een andere benadering kunnen zijn dat het saldo van lastenverzwarende maatregelen centraal wordt gesteld” 44). Dit punt is naar voren gekomen omdat de laatste jaren de belastingopbrengsten in procenten van het nationale inkomen tegenvallen, zodat een zogenaamde endogene drukdaling wordt gemeten. Zou de endogene drukdaling zonder meer worden gecompenseerd met maatregelen die leiden tot een exogene drukstijging, waarbij per saldo de druk gelijk blijft, dan

35) *Miljoenennota 1983*, blz. 9.

36) Idem.

37) *Miljoenennota 1983*, blz. 87-91.

38) *Macro Economische Verkenning 1983*, blz. 79. De daar gepresenteerde tabel noemt naast het dekkingsplan ook „Nader in te vullen (dekkingsplan) 300 miljoen”. Vermoedelijk een omissie.

39) Zie voetnoot 5, art. cit., blz. 1087.

40) P. B. Boorsma, *De Miljoenennota 1980: het einde van het structurele begrotingsbeleid en de reëntree van de 1%-drukstijging*, *ESB*, 3 oktober 1979, blz. 1011-1012.

41) *Handelingen Tweede Kamer, zitting 1979-1980, nr. 2*, blz. 231. m.k.

42) *Miljoenennota 1983*, blz. 148.

43) Idem, blz. 69.

44) Idem, blz. 148.



rijst natuurlijk toch de twijfel of dat niet strijdig is met het doel om de drukstijging te matigen. De Studiegroep heeft op dit punt verder geen stelling genomen. Juist omdat ook het hele begrip collectieve lasten niet zonder problemen is, zou de Studiegroep kunnen overwegen om *niet* de collectieve lasten maar de uitgaven te normeren. We zouden dan, historisch gezien, teruggaan naar het begrotingsbeleid vóór het structurele begrotingsbeleid, bij voorbeeld naar een soort Romme-norm.

#### 4. Het financieringstekort

Na alles wat er al over gezegd is en elders in dit nummer nog zal worden gezegd, hier slechts een enkele opmerking over het financieringstekort. De Studiegroep Begrotingsruimte heeft een aantal aanbevelingen gedaan betreffende de normering en de raming van het financieringstekort. Mede als gevolg daarvan lijkt de raming nu realistischer dan de afgelopen twee jaren het geval was. Niettemin zijn er enkele beurse plekken aan te wijzen, op grond waarvan verwacht mag worden dat het tekort hoger zal uitvallen.

De eerste tegenvaller heb ik besproken: de geraamde extra belastingen uit het niet-ingevulde dekkingsplan zullen met bijna 100% zekerheid een tegenvaller te zien geven van ten minste f. 0,5 mrd. (uitgaande van een ingangsdatum van 1 april 1983 in plaats van 1 januari 1983). Ongeveer de enige manier voor het kabinet om zich hiervoor te hoeden is snel een besluit te nemen tot het schrappen van de inflatiecorrectie, technisch gesproken.

De tweede tegenvaller is een zeer hardnekkig terugkerende fout. Elk kabinet houdt weinig rekening met vertragingen die zich voordoen tussen het moment waarop de beleidsvoorbereiding begint en het moment waarop de effecten van genomen maatregelen zichtbaar worden. (De vertrouwde „lags” uit de conjunctuurtheorie.) De ervaring leert dat een groot deel van de voorgenomen bezuinigingen niet doorgaat, hetzij door verzet binnen de departementen, door gebrek aan medewerking binnen de departementen, hetzij door verzet van belangengroepen, hetzij door verzet uit de Tweede Kamer. In dit geval komt daar de zeer belangrijke factor bij dat een nieuw kabinet waarschijnlijk toch ook weer andere beslissingen zal nemen. Een tegenvaller in de ombuigingen en dus in het financieringstekort (beter: de financieringsbehoefte) van ca. f. 3 mrd. is een optimistische schatting. Zouden niet vele bezuinigingsvoorstellen zijn gebaseerd op de rapporten van de Heroverwegingsronde, dan zou ik een tegenvaller van een hogere orde schatten. (Ook de ombuigingen in de Voorjaarsnota 1982 waren ten dele gebaseerd op de heroverwegingsrapporten. Toch is van de ombuigingen van de Voorjaarsnota 1982 ook al weer 40% in rook opgegaan.)

In de derde plaats zal een nieuw kabinet geld willen vrijmaken voor nieuw beleid (bij voorbeeld voor de bestrijding van de jeugdwerkloosheid).

De financieringsproblematiek lijkt nog grimmiger dan de Miljoenennota schetst door deze dreiging van tegenvallers, maar ook door het gevaar rond de herfinanciering van de aflossingen. De aflossingen zullen bij economische neergang voor een deel immers in de consumptieve sfeer worden aangewend. Voorts is een belangrijk deel van de schuld in handen van buitenlandse beleggers die niet automatisch in Nederland herbeleggen. Daarom moet m.i. in het beleid centraal staan de (nog sneller groeiende) *financieringsbehoefte*, d.w.z. het tekort plus aflossingen.

#### 5. Losse opmerkingen

De Studiegroep heeft gesproken over „verantwoorde trendmatige uitgangspunten voor wat betreft de macro-economische kernvariabelen in de komende jaren”. De Studiegroep noemt dan „niet meer dan 1% groei” (45). Het lijkt me dat de studiegroep dezelfde fout maakt als in het vorige rapport voor het eerste kabinet-Van Agt, toen de Studiegroep de fout maakte een te hoge groeivoet als trendmatig uitgangspunt te noemen. In de begroting 1979 werd op basis van dat advies een groeivoet gehanteerd van 3% van het nationale inkomen, terwijl voor dat jaar in de MEV een raming werd gegeven van ca. 2,5%. Nu zou dezelfde fout worden gemaakt, aangezien de MEV voor 1983 een groei

van het nationale inkomen raamt van ca. 0%.

In de meerjarenramingen wordt als „technische veronderstelling uitgegaan van stabilisatie van de werkloosheid op een niveau van 690.000 arbeidsjaren” (46). En dat terwijl de MEV laat zien dat de trendmatige groei van het arbeidsaanbod na 1983 65 à 70.000 arbeidsjaren per jaar zal zijn (47). Wat is papier toch geldig.

De meerjarenramingen hebben minder het karakter gekregen van „gekkenguldens”, daar ze nu zijn gebaseerd op 0% loon- en prijsstijging. (Verbetering.) Overigens zou Financiën eens zeer gedetailleerde ramingen aan de Kamer moeten verstrekken.

Voorts blijf ik het van de gekke vinden dat de automatisering van de financiële-informatievoorziening nog steeds voortvarend moet worden „aangevat”. (Dat wordt al zo veel jaren beweerd.)

#### 6. Conclusies en samenvatting

Dit brengt mij tot de volgende conclusies en samenvatting.

1. In de Miljoenennota zijn enkele verbeteringen in de presentatie te zien.
2. De 10 punten van kritiek op het vroegere ombuigingsbeleid lijken voor het merendeel geldig voor de ombuigingen in de begroting 1983:
  - a. op de rijksbegroting in enge zin wordt bijna niet gekort;
  - b. de uitgavenverlagende maatregelen worden ongedaan gemaakt door nieuwe uitgavenverhogingen;
  - c. de verdeling van de ombuigingen over beleidsvelden wordt bijna niet onderbouwd;
  - d. de gebruikelijke versleuteling van ombuigingen lijkt te zijn teruggedrongen. (Positieve ontwikkeling.);
  - e. de gebruikelijke kortingen op de aanvullende post voor prijsstijging is achterwege gebleven. (Positieve ontwikkeling, maar wacht de Voorjaarsnota 1983 af!);
  - f. de bezuinigingen op de begrotingshoofdstukken worden nog steeds te weinig gespecificeerd. Daarmee dreigt meteen het gevaar van niet-realiseren;
  - g. relatief grote delen van de bezuinigingsplannen worden nog steeds ingevuld met niet-belastingmiddelen: kwalijke of quasi-ombuigingen. Deze worden meer gespecificeerd dan de meeste uitgavenverlagende maatregelen;
  - h. de specificatie van uitgavenverlagende maatregelen placht harder te zijn bij uitkeringen aan zelfstandige instellingen en lagere overheden dan bij departementale afdelingen. Dat lijkt ook thans het geval te zijn;
  - i. ook nu lijken er ombuigingen te zijn opgevoerd die gespecificeerd zijn zonder dat is aangegeven hoe de realisatie zal plaatsvinden;
  - j. er zijn nog steeds schertsombuigingen, zoals het verlagen van het bouwplafond.
3. De Studiegroep Begrotingsruimte heeft een verdienstelijk interim-rapport uitgebracht dat de meeste van de genoemde 10 punten van kritiek behandelt, naast andere onderwerpen.
4. Het is een bedenkelijk unicum (bij mijn weten) dat een belastingplan van f. 1,6 mrd. is verwerkt in de cijfers zonder dat het is ingevuld.
5. Wat de toetsing van de drukstijging betreft wordt een dwaling ongedaan gemaakt: de geraamde druk wordt voortaan vergeleken met de vermoedelijke uitkomst van het lopende jaar en met de oorspronkelijke raming voor het lopende jaar. (Positief!)
6. De terugtrekking van de rijksbijdragen aan de sociale fondsen is bij de huidige gegevensverstrekking te abrupt.
7. Het financieringstekort van de overheid in ruime zin (d.i. incl. kapitaalmarktberoep) wordt geraamd op 12% nationaal inkomen. Er zitten echter forse tegenvallers in het belastingplan en uiteraard, als vanouds, in de voorgestelde ombuigingen.
8. Wat is het beleid ter zake van de werkloosheidsbestrijding?!

P. B. Boorsma

45) *Miljoenennota 1983*, blz. 151.

46) *Idem*, blz. 104-105.

47) *MEV 1983*, blz. 57-58.