
De Miljoenennota 1984 en de verwachte ommekeer

De stoet van plussen en minnen

DRS. C. P. MAAN — DRS. N. C. M. VAN NIEKERK*

Minister Ruding schrijft in zijn voorwoord bij de Miljoenennota 1984 dat een keerpunt in de openbare financiën binnen bereik is. Na vele jaren daalt het financieringstekort, terwijl ook de collectieve-lastendruk afneemt.

In dit artikel vragen de auteurs zich af of het niet te vroeg is om te juichen. Zij beoordelen de ontwikkeling van de publieke financiën in het licht van het verloop van de collectieve uitgaven in voorbije jaren. Steeds weer bleek in het verleden dat geraamde uitgaven „tijdens de rit” in opwaartse richting moesten worden bijgesteld. Een stoet van plussen en minnen kan voor afwijkingen zorgen, stellen de auteurs. Ook wordt geconstateerd dat een kabinetsfilosofie inzake de rol van de overheid in het economische proces en een duidelijke macro-economische gedachtengang in de Miljoenennota ontbreken. Hoe de economische neergang moet worden gestopt, blijft daardoor onduidelijk.

Niet bij machte

Wie doorgaans moeite heeft om de Miljoenennota helemaal door te komen, die zou dit keer eens met het laatste hoofdstuk kunnen beginnen. De kans is dan groot dat hij na het lezen van dit hoofdstuk, dat handelt over de beheersbaarheid van de publieke uitgaven, de *Miljoenennota 1984* verder laat voor wat deze is en onmiddellijk het in juni jongstleden openbaar gemaakte 7e rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte kiest als vervolglectuur 1). Dit zeldzaam openhartig geschreven rapport vormt de grondslag voor een aantal kabinetsbeslissingen gericht op een doelmatiger besluitvorming met betrekking tot de overheids- en sociale-zekerheidsuitgaven. Het rapport biedt naast een analyse van de uitgavenstructuur ook een indringend beeld van wat de Studiegroep noemt de „besluitvormingscultuur”. Vooral deze schets van de besluitvormingscultuur, waarin vrijmoedig wordt gesproken van overtredingen van normen

en van ontsnapings- en sluiptwegen om onder budgettaire procedure uit te komen, legt een aantal oorzaken bloot van het verschijnsel dat — zoals het in de *Miljoenennota 1984* wordt geformuleerd — „men niet bij machte is om de collectieve uitgaven voldoende te beheersen”. Men zou kunnen zeggen dat elke macronormering in de publieke financiën gedoemd is te mislukken zolang de actoren in het besluitvormingsproces (ministers, parlementariërs, ambtenaren en vertegenwoordigers van belangengroepen) op microniveau de beheersing aan hun laars lappen.

* De auteurs zijn respectievelijk wetenschappelijk medewerker en directeur van het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven.

1) Studiegroep Begrotingsruimte, *Beheersbaarheid van de collectieve uitgaven*, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1983. Zie over dit rapport ook D. A. P. W. van der Ende, Een ambtelijke begrotingscatholicisme, *ESB*, 14 september 1983.

De Studiegroep Begrotingsruimte beschrijft het gedrag van deze actoren zonder te overdrijven maar ook zonder iets te verhullen. Hier volgt een kleine bloemlezing. „Sectorisme” viert hoogtij onder parlementariërs. Sectorspecialisten in de Tweede Kamer hebben evenals ministers en ambtenaren de neiging hun eigen beleidsterrein te beschermen, hetgeen mede wordt veroorzaakt doordat zij doorgeens betrekkelijk weinig inzicht hebben in de beleidsterreinen die buiten hun directe invloedssfeer liggen. „Hokjesgeest” noemt de Studiegroep dat, als synoniem voor het verschijnsel dat ook wel verkoking wordt genoemd. De actoren in het besluitvormingsproces zijn in het algemeen weinig geneigd tot prioriteitsstelling. In het kabinet leidt dit tot uitstel van besluitvorming tot het allerlaatste moment en in het parlement tot het vrijwel altijd achterwege laten van voorstellen voor financiële compensatie bij het indienen van uitgavenverhogende amendementen. Tijdens de begrotingsvoorbereiding wordt het ambtelijk functioneren bemoeilijkt door het ontbreken of te laat beschikbaar komen van een uitgavenkader. Dat heeft tot gevolg dat de begrotingsvoorbereiding een „chaotisch” karakter krijgt, dat stellingen worden betrokken en ombuigingen worden ingedekt door nieuwe claims in te dienen. Als men dan ook nog bedenkt dat de belanggroepen het bestaande beleid onmiddellijk als een verworven recht beschouwen en achtereenvolgende kabinetten in de afgelopen jaren een groot aantal ombuigingen hebben ingeboekt zonder deze nader in te vullen, dan wordt de ontoereikendheid van globale normen gericht op een beheersing van de publieke financiën overduidelijk.

Voorwaar, een zorgwekkend beeld. Niet zonder gevoel voor „public relations” schrijft minister Ruding evenwel in het voorwoord bij de Miljoenennota dat „in 1984 een ommekeer binnen bereik” is. Het optimisme over dit „historisch keerpunt” lijkt het te winnen van het pessimisme over de beheersbaarheid van de publieke uitgaven.

Ommekeer binnen bereik?

Bij zijn aantreden heeft het kabinet-Lubbers drie sporen aangegeven waarlangs het financieel en sociaal-economische beleid zou worden gevoerd: sanering van de publieke financiën, herstel van de marktsector en herverdeling van het beschikbare werk. Met enige trots wordt nu in de Miljoenennota een reductie van het financieringstekort en de collectieve-lastendruk gepresenteerd. Het financieringstekort zal volgens de ramingen voor 1984 dalen van 12,4% (de vermoedelijke uitkomst voor 1983) tot 12,1% van het nationale inkomen (NI). De collectieve-lastendruk zal volgens de ramingen in 1984 op 55% van het nationale inkomen terecht komen, na 55,9% belopen te hebben in 1983. De doelstelling van het eerste en, naar het zich laat aanzien, belangrijkste spoor van het kabinetsbeleid, de sanering van de publieke financiën, lijkt hiermee succesvol nagestreefd.

Tabel 1. Nominale groei van de publieke uitgaven a) en van het nationale inkomen, in procenten ten opzichte van het voorafgaande jaar, 1979-1984

| | 1979 | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 b) | 1984 (raming) |
|---|------|------|------|------|---------|---------------|
| Rijk | 14,6 | 13,0 | 8,9 | 9,7 | 8,9 | 1,5 |
| Overige publiekrechtelijke lichamen | 6,7 | 7,2 | 7,8 | 9,2 | 6,0 | 2,6 |
| Sociale verzekeringen | 10,2 | 9,6 | 6,8 | 6,9 | 1,6 | -0,5 |
| Totaal publieke uitgaven | 10,3 | 9,8 | 7,8 | 8,5 | 5,2 | 1,1 |
| Nationale inkomen (netto, marktprijzen) | 6,0 | 5,9 | 4,3 | 3,8 | 1,8 | 2,2 |

a) De uitgaven zijn toegerkend aan de sectoren die de desbetreffende taken uitvoeren.

b) Vermoedelijke uitkomsten.

Bron: Samengesteld op basis van Miljoenennota 1984, tabel 16.1.

Of werkelijk van een ommekeer kan worden gesproken, laat zich alleen beoordelen tegen de achtergrond van de ontwikkeling van de publieke financiën in de voorbije jaren (zie tabel 1). Uit deze tabel komt naar voren dat de voor 1984 geraamde nominale groei van de verschillende categorieën publieke uitgaven fors afneemt ten opzichte van de groeipercentages uit voorgaande jaren. Ook blijkt dat de geraamde groei van het totaal van de publieke uitgaven geringer is dan het verwachte stijgingspercentage van het nationale inkomen. Een ommekeer lijkt dus in zicht. Immers, steeds zijn de publieke uitgaven sneller gestegen dan het nationale inkomen.

Een wat ander beeld komt naar voren wanneer de voor 1984 geraamde hoogten van het financieringstekort en de collectieve-lastendruk niet met de vermoedelijke uitkomsten voor 1983 worden vergeleken, maar met de voor 1983 geraamde hoogten. Dan blijkt dat de raming van de collectieve-lastendruk voor 1983 slechts 0,1% van het NI hoger lag dan de raming voor 1984. Deze vergelijking leert voorts dat het voor 1984 geraamde financieringstekort van de gehele overheid (inclusief z.g. debudgettering) 0,2% van het NI hoger is dan het voor 1983 geraamde tekort. En dat nog wel, terwijl de voor 1984 geraamde hoogte van het financieringstekort in niet onbelangrijke mate neerwaarts kan worden bijgesteld door de verlaaging van de op de kapitaalmarkt geleende bedragen die worden besteed aan de bouw van woningwetwoningen. Is er werkelijk sprake van een ommekeer?

Nu kan men tegenwerpen dat het thans zittende kabinet niet verantwoordelijk kan worden gesteld voor de mogelijk te optimistische ramingen uit de vorige Miljoenennota. Voor de uiteindelijke realisatie draagt het echter wel mede-verantwoordelijkheid. De invulling van de ombuigingstaakstelling volgens het regeerakkoord en het ombuigingspakket van de Voorjaarsnota hebben niet kunnen verhinderen dat de geraamde hoogten van het financieringstekort en de collectieve-lastendruk in 1983 hoger uitvielen dan in de Miljoenennota was voorzien. Het zal niemand verbazen dat, behalve tegenvallers in de inkomensfeer (o.a. de aardgasbaten), ook uitgavenoverschrijdingen naar verwachting zullen leiden tot een financieringstekort in 1983 dat hoger is dan werd geraamd. In tabel 2 worden de ramingen en de realisaties van de hoogten van de publieke uitgaven voor de afgelopen jaren naast elkaar gezet. Steeds blijkt voor het totaal van de uitgaven de uiteindelijke realisatie hoger te zijn dan de raming. De publieke uitgaven stijgen bovendien voortdurend sneller dan het nationale inkomen — het door zo velen gewraakte „ombuigingsbeleid” ten spijt.

Tabel 2. Ramingen en realisaties van de hoogte van de publieke uitgaven a) in diverse jaren (in mrd. gld.) b)

| | 1981 | | 1982 | | 1983 | | 1984 | |
|-------------------------------------|--------|------------|--------|------------|--------|------------|--------|------------|
| | raming | realisatie | raming | realisatie | raming | realisatie | raming | realisatie |
| Rijk | 60,8 | 62,6 | 67,5 | 68,7 | 72,1 | 74,8 | 75,9 | ? |
| Overige publiekrechtelijke lichamen | 62,7 | 66,1 | 69,7 | 72,2 | 74,8 | 76,5 | 78,5 | ? |
| Sociale verzekering | 77,9 | 78,1 | 81,9 | 83,5 | 86,3 | 84,8 | 84,4 | ? |
| Totaal publieke uitgaven | 201,4 | 206,8 | 219,1 | 224,4 | 233,2 | 236,1 | 238,8 | ? |

a) De uitgaven zijn toegerkend aan de sectoren die de desbetreffende taken uitvoeren.

b) De raming van de uitgaven voor een bepaald jaar is ontleend aan de Miljoenennota voor dat jaar en de realisatie is ontleend aan Miljoenennota 1984, tabel 16.1.

De in de Miljoenennota 1984 gepresenteerde ramingen van het financieringstekort, de collectieve-lastendruk en de publieke uitgaven zijn mede gebaseerd op de in dezelfde nota beschreven beleidsvoornemens. De Miljoenennota is een wetsontwerp dat behandeld en bekrachtigd moet worden in het parlement. Of de genoemde ramingen zullen worden gerealiseerd, hangt in de eerste plaats af van de vraag of het sanerings- en herstelbeleid van het kabinet stand houdt tijdens de algemene beschouwingen in de Tweede Kamer. Dat zal moeten worden afgewacht, maar de reacties van de oppositie en het direct na Prinsjesdag ingediende alternatieve FNV-plan kunnen tot aanpassingen leiden. In elk geval mag worden verwacht dat tijdens de algemene beschouwingen aan het kabinet de nodige opheldering zal worden gevraagd over de achterliggende filosofie van zijn herstel- en saneringsbeleid.

„Crowding out”

Alom wordt erkend dat het evenwicht in de verhouding tussen collectieve sector en marktsector is verstoord. Dat heeft het kabinet er echter niet toe kunnen brengen in de Miljoenennota een visie te presenteren met betrekking tot de samenhang van die verhouding en het gewenste economische herstel. Door het ontbreken hiervan vertonen de diverse op Prinsjesdag openbaar gemaakte nota's de tekenen van verkoking in de politiek-ambtelijke circuits van de financiële en sociaal-economische beleidsmakers. Wanneer men de gedachtegang in de Miljoenennota (waar het spoor van de sanering van de publieke financiën voorop staat) vergelijkt met die in de Werkgelegenheidsnota (waar naast elkaar het spoor van herstel van de marktsector en het spoor van de herverdeling van het beschik-

bare werk worden gevolgd), ontkomt men niet aan de indruk dat dit kabinet de uiteenlopende sanerings- en herstellilosofieën op een wat oppervlakkige wijze aan elkaar heeft geregen. Daarmee wordt een openhartige discussie over het voorgenomen beleid als geheel bemoeilijkt.

Het is zinvol om op ten minste twee punten de kabinetsfilosofie inzake het sanerings- en herstelbeleid uiteen te rafelen, ten einde een meer genuanceerde discussie over dit beleid te bevorderen. In de eerste plaats betreft dat de rol van de overheid in het economisch proces. Het kabinet lijkt voorbij te gaan aan de intensieve discussies die hieromtrent momenteel worden gevoerd. In brede kring is men gaan inzien dat de overheid niet alles kan, zeker niet alles weet en daardoor vaak het omgekeerde bereikt van wat zij beoogt. P. J. Vos heeft nog onlangs laten zien dat ook in vakbewegingskring hieromtrent genuanceerd wordt gedacht. „Zomin als de ontwikkelingen in de marktsector door een perfect werkend marktmechanisme worden gecoördineerd, zo min staat de politieke besluitvorming een perfect werkend budgetmechanisme ter beschikking”²⁾. Deze benadering houdt het midden tussen twee extreme opvattingen, namelijk die waarbij aan het marktmechanisme en die waarbij aan het budgetmechanisme het absolute primaat wordt toegekend. Hoe ver strekt in dit verband de gedachte van het kabinet indien het spreekt van „versterking van de marktsector”? Heeft het dan een georiënteerde markteconomie op het oog of een eenzijdige marktgeoriënteerdheid? Het kabinet streeft naar deregulering, privatisering en het wegwerken van verstarring op het terrein van de inkomensvorming en de arbeidsmarkt. Maar een heldere uiteenzetting over de in de toekomst gewenste verhouding tussen overheid en marktsector ligt aan deze activiteiten en voornemens vooralsnog niet ten grondslag.

Een tweede punt waarop meer helderheid wenselijk is betreft de macro-economische gedachtegang van het kabinet. Een nadere uitwerking hiervan is van belang, omdat daarmee de grenzen zichtbaar worden waarbinnen een herstel- en saneringsbeleid kan worden gevoerd. De marges van het macro-economische beleid worden momenteel vrijwel geheel bepaald door verschillen in waardering en inschatting van de samenhang tussen conjuncturele en structurele ontwikkelingen. Met andere woorden, het antwoord op de vraag hoe optimaal kan worden geprofiteerd van de zich vooral in de Verenigde Staten aftekenende conjuncturele opleving zonder dat de structurele binnenlandse verhoudingen verder onder druk worden gezet, is doorslaggevend voor de beoordeling van eventuele beleidsopties. Vergelijken we tegen deze achtergrond de macro-economische verhandelingen in de *Miljoenennota 1984* en de *Macro Economische Verkenning 1984* (MEV), dan blijken enige accentverschillen. De MEV bespreekt uitvoerig de conjuncturele opleving in de Verenigde Staten en wekt de indruk dat hierdoor aan Nederland kansen worden geboden. De Miljoenennota daarentegen legt een sterke gepreoccupeerdheid aan de dag ten aanzien van de structurele binnenlandse verhoudingen. Daarbij is het opmerkelijk dat in de *Miljoenennota 1984* de jarenlang beleden arbeidskostentheorie min of meer wordt ingeruild voor een „crowding out”-theorie. Deze theorie wordt in de Miljoenennota niet alleen geïnterpreteerd in de zin van het vermeende wegduwen van bedrijven door de overheid van de kapitaalmarkt, maar bovenal in termen van een veronderstelde verdringing van particuliere investeringen door een te hoog — en vooral door de omvangrijke publieke uitgaven geïnitieerd — niveau van de binnenlandse consumptie. Door deze verdringingstheorie te omarmen legt het kabinet de basis voor een saneringsbeleid dat vooral is gericht op een vermindering van de expansie van de publieke uitgaven, terwijl de arbeidskostentheorie doorgaans veeleer uitnodigt tot een beleid waarin primair het terugdringen van de collectieve lasten (sociale premies, loonbelasting) als aanknopingspunt wordt gehanteerd. Door de verdringingstheorie als uitgangspunt te nemen, snijdt het kabinet de pas af van degenen die naast de verlaging van de sociale premies, die mogelijk is geworden door de aangekondigde verlaging van de sociale uitkeringen, tevens graag een daaraan gekoppelde verlaging van de loon- en inkomstenbelasting hadden gezien om de collectieve lasten verder te reduceren en de koopkrachtige vraag enigszins op peil te houden. Het structureel maken van de „tijdelijke” solidariteitsheffing en het verhogen van de BTW-tarieven waarvoor het kabinet heeft gekozen, sluiten beter aan bij de remedie die uit de verdringingstheorie voortvloeit, namelijk het terugdringen van het te hoog geachte consumptieniveau.

Evenals voor de verschillende inzichten met betrekking tot de rol van de overheid in het economisch proces, geldt ook voor de deelopvattingen over het macro-economisch herstelbeleid dat deze zich niet makkelijk laten vertalen naar de grote politieke stromingen in Nederland. Macro-economen van liberale, sociaal-democratische en christelijke huize vinden elkaar soms op basis van dezelfde inzichten en verwachtingen. In dit verband past een enkele kanttekening bij het een dag na Prinsjesdag gelanceerde FNV-plan. In het licht van de uiteenlopende gedachten die in financieel- en sociaal-economische kringen binnen en in de nabijheid van het kabinet opgeld doen, lijkt de FNV met haar alternatieve plan te balanceren op de grenzen waarbinnen een herstel- en saneringsbeleid zal moeten plaatsvinden. Ziet het kabinet als primaire taak het orde op zaken stellen in de eigen financiële huishouding, zoals in de Werkgelegenheidsnota is te lezen, dan is het FNV-plan snel van tafel. Heeft het kabinet daarentegen oog voor de mogelijkheid dat men bij de gegeven onzekerheden tot uiteenlopende schattingen kan komen van de wijze waarop en de mate waarin op de Amerikaanse opleving kan worden ingespeeld, dan zou het FNV-alternatief in de discussie een volwaardige plaats kunnen krijgen. Te meer daar de FNV haar voorstellen niet als een eindbod ziet.

Plusen en minnen

Zijn de marges voor het te voeren herstel- en saneringsbeleid betrekkelijk smal, zij dreigen zelfs te worden opgesoupeerd door de mogelijke onuitvoerbaarheid van de individuele voorgestelde omvangsmaatregelen en andere mogelijke tegenvallers tijdens de begrotingsuitvoering. Nu de ramingen aan de inkomstenkant realistisch lijken te zijn ingeschat, zal het tot stand komen van de ommekeer vooral afhangen van het verloop van de uitgaven, in het bijzonder de rijksuitgaven.

Tussen de raming van de totale rijksuitgaven voor een bepaald jaar en de uiteindelijke hoogte ervan trekt een lange stoet van plus- en minnen aan ons oog voorbij. Talrijke factoren dragen ertoe bij dat opwaartse en neerwaartse bijstellingen moeten worden aangebracht.

Achter veel van de plus- en de minnen speelt de onbeheersbaarheidsproblematiek een doorslaggevende rol. De aan het begin van dit artikel aangehaalde Studiegroep Begrotingsruimte benadert de mate van beheersbaarheid van specifieke overheidsuitgaven onder meer met behulp van het begrip flexibiliteit. Op korte termijn zijn veel overheidsuitgaven om technische oorzaken en/of op grond van politiek-maatschappelijke factoren niet flexibel. Bij de technische inflexibiliteit kan worden gedacht aan uitgaven die berusten op wettelijke regelingen waarop de omvang van het beroep op korte termijn niet beïnvloedbaar is (de zogenaamde open-eind-regelingen). Te denken valt aan uitgaven in de sociale-zekerheidsfeer en aan uitgaven voor onderwijsvoorzieningen, subsidieregelingen en regelingen met betrekking tot de investeringspremiëring. Alleen al omdat het veranderen van wetten tijd kost kunnen dergelijke uitgavenposten moeilijk op korte termijn worden beheerst. Inflexibiliteit in een meer technische zin bestaat ook voor tal van uitgaven die berusten op eerder aangegane verplichtingen. De onvolkomen neerwaartse flexibiliteit is voorts het gevolg van politiek-maatschappelijke barrières voor het doorvoeren van veranderingen in wettelijke regelingen en voor het verlagen van niet-wettelijk vastgestelde uitgaven voor specifieke voorzieningen (zogenaamde discretionaire uitgaven). Vakministers, sectorspecialisten in het parlement, sectorambtenaren, de ambtenarenbonden en overige belangen- en pressiegroepen zullen zich verzetten tegen ombuigingen die hun belangen bedreigen³⁾.

Wat leert de inflexibiliteitsanalyse over de stoet van plus- en minnen tussen de raming van de rijksuitgaven en de feitelijke uitkomst? De raming van de rijksuitgaven voor een komend jaar berust mede op de voorgenomen bezuinigingen. Veelal worden bezuinigingen op discretionaire uitgaven onvoldoende gespecificeerd of

2) P. J. Vos, De sociaal-democratie en de verzorgingsmaatschappij, in: Jan Bank e.a. (red.), *Het vierde jaarboek voor het democratisch socialisme*, Wierd Beckman Stichting, 1983.

3) Zie: *Miljoenennota 1983*, blz. 157 en verder, en Studiegroep Begrotingsruimte, op. cit., blz. 31 en verder.

zijn zij politiek-maatschappelijk onhaalbaar: kleine plussen. Ook voorgenomen bezuinigingen op wettelijke open-eind-regelingen en ambtenarensalarissen kunnen op maatschappelijk verzet stranden: grote plussen. Vervolgens kunnen er nog andere tegenvallers bij de begrotingsuitvoering zijn: opnieuw plussen. Minnen ontstaan wanneer tijdens de uitvoering van de begroting, bij voorbeeld bij het verschijnen van de Voorjaarsnota, bezuinigingen op de rijksuitgaven worden doorgevoerd en meevallers zich aandienen. Plussen daarentegen duiken op bij nieuwe stimulerende maatregelen, beleidsintensivering en andere vormen van nieuw beleid 4).

Om één en ander nader toe te lichten is in tabel 3 een beknopte samenvatting gegeven van de stoet van plussen en minnen in de raming van de rijksuitgaven van 1984 tussen *Miljoenennota 1983* en *Miljoenennota 1984*. Deze tabel laat zien dat ondanks de genomen ombuigingsmaatregelen de uiteindelijke raming van de uitgaven voor 1984 hoger ligt dan de raming van een jaar daarvoor. Het beeld wordt nog gunstig gekleurd door de debudgettering, de terugtrekking van de rijksbijdrage aan de sociale verzekering en het feit dat de rentestand sinds het opstellen van de *Miljoenennota 1983* is gedaald. De tegenvallers die in de *Voorjaarsnota 1983* werden gemeld lagen voor een deel in de stijging van de uitgaven voor de WWV, de RWW en de wachtgelden ten gevolge van de toenemende (langdurige) werkloosheid. Ook werd een toename van het beroep op de individuele huursubsidie, de premies voor koopwoningen en de studiefinanciering genoemd. Hier ontmoeten we de zogenaamde weglekeffecten, in het bijzonder de stijgingen van de uitgaven voor inkomensafhankelijke regelingen die worden veroorzaakt door de daling van inkomens.

Tabel 3. Aanpassingen in de ramingen van de rijksuitgaven voor 1984 sinds *Miljoenennota 1983* (in mrd. gld.)

| | | |
|---|-------|----------|
| 1. Volgens de Voorjaarsnota's 1983: | | |
| — ombuigingsstaakstelling regeerakkoord | - 2,2 | |
| — doorwerking begrotingsuitvoering 1983 (inclusief loon- en prijsbijstelling) | + 4,0 | |
| — meevaller in raming rentelasten | - 0,6 | |
| — debudgettering | - 0,5 | |
| — beleidsaanpassingen | - 0,9 | |
| | | - 0,2 a) |
| 2. Volgens de <i>Miljoenennota 1984</i> : | | |
| — ombuigingen, neerwaartse exogene bijstellingen en extrapolaties e.d. | - 2,6 | |
| — meevaller in raming rentelasten | - 0,1 | |
| — terugtrekking rijksbijdragen | - 0,6 | |
| — opwaartse exogene bijstellingen, loon- en prijsbijstellingen, lastenverlichting, het één-miljard-pakket, overig nieuw beleid e.d. | + 6,4 | |
| | | + 3,1 |
| 3. Afboeking loon- en prijsbijstelling | | - 1,5 |
| 4. Wijziging overige aanvullende posten | | + 0,3 |
| Totaal | | + 1,7 |

a) Exclusief mutatie aanvullende posten, deze is verwerkt in de posten 3. en 4.
Bron: Samengesteld op basis van: *Voorjaarsnota 1983*, Tweede Kamer, zitting 1982-1983, 17 860, nr. 3 en nr. 41 (de Nadere nota) en *Miljoenennota 1984*, bijlage 3.3.

Het is zeker niet uitgesloten dat ook in 1984 de tegenvallers de meevallers overtreffen en de ommekeer niet wordt verwezenlijkt. Veel hangt af van exogene ontwikkelingen en het politiek doorzettingsvermogen van het kabinet. De Studiegroep Begrotingsruimte heeft onderzocht wat het uiteindelijke resultaat is geweest van het ombuigingsbeleid dat de afgelopen jaren is gevoerd. Het blijkt dat ondanks de steeds grotere ombuigingen in de periode 1976-1982 de hoogte van de rijksuitgaven per saldo in reële termen niet is gedaald. Steeds werden ombuigingen tenietgedaan door stijgingen van de renteverplichtingen, stijgingen van de werkloosheidsuitkeringen, tegenvallers bij de begrotingsuitvoering, beleidsintensivering en overige reële mutaties 5). Dezelfde ontwikkelingen kunnen de komende jaren het nastreven van de doelstelling om de uitgavenontwikkeling te beheersen frustreren. Men denke alleen al aan het feit dat een verdere stijging van de langdurige werkloosheid te vrezzen valt. Ook zij herinnerd aan de weglekeffecten, die volgens de *Miljoenennota 1984* thans „nader onderzocht” worden. Tot dusver bestaat alleen het „voornemen” deze te zijner tijd te compenseren. Het probleem van de onbeheersbaarheid van de rijksuitgaven dreigt in de komende jaren nog steeds verder toe te nemen omdat de om-

vang van een per definitie niet flexibele component zo toeneemt. Gedoeld wordt op de verschuldigde rentelasten. Volgens de meerjarenramingen stijgt de rentelast als aandeel in het totaal van de rijksuitgaven in de periode 1984 tot 1988 van 12,8 naar 20,8%. De stijging van de rentelasten slokt in 1988 nagenoeg de gehele geraamde reële uitgavenstijging op, ruim f. 14 mrd. Deze stijging verengt de speelruimte voor de discussies over het herstelbeleid en maakt de ontwikkeling van een instrumentarium ter beheersing van de overige uitgaven tot een steeds urgenter probleem.

Slot

De vraag of de ommekeer in 1984 werkelijk binnen bereik is laat zich — zo is uit het voorafgaande duidelijk geworden — niet makkelijk beantwoorden. De aangekondigde daling van het financieringstekort belooft 0,3% van het NI, hetgeen overeenkomt met een bedrag van f. 1 mrd. De geraamde vermindering van de collectieve lastendruk bedraagt 0,9% van het NI, een bedrag van f. 3 mrd. In-drukwekkende bedragen, maar in het licht van de discussie over een optimaal herstel- en saneringsbeleid toch ook weer niet zo groot dat zij niet als sneeuw voor de zon zouden kunnen wegsmelten als resultaat van de algemene beschouwingen in de Tweede Kamer. Maar of het historische keerpunt in 1984 werkelijkheid wordt, zal nog sterker afhangen van de uitkomst van de stoet van plussen en minnen die gedurende het begrotingsjaar zal langstrekken. Natuurlijk, er zijn vele risico's die min of meer van buitenaf komen, maar afgezien daarvan zal een uiterste politieke krachtsinspanning vereist zijn om in bestuurlijke zin de beheersing van de publieke financiën en in het bijzonder de publieke uitgaven te realiseren. De huid van de ommekeer mag niet worden verkocht voordat de beer van de sanering is geschoten.

Blijkens de *Miljoenennota 1984* neemt het kabinet-Lubbers de in extenso door de Studiegroep Begrotingsruimte geschetste problematiek van de beheersbaarheid van de publieke uitgaven serieus. Een aantal maatregelen ter verbetering van de besluitvorming is reeds genomen of aangekondigd. Voortdurende aandacht voor deze bestuurlijke problematiek is een noodzakelijke voorwaarde om de ommekeer ook werkelijk tot stand te brengen.

Die aandacht mag tevens van het parlement worden gevraagd. Het zou van zelfrespect getuigen indien de Tweede Kamer de initiatieven van het kabinet met een gepaste reactie zou beantwoorden. Dat zou onder andere kunnen door — zoals de Studiegroep Begrotingsruimte voorstelt — de algemene beschouwingen af te sluiten met de afspraak dat tijdens de behandeling van de afzonderlijke begrotingshoofdstukken ongecompenseerde voorstellen tot beleidsintensivering achterwege zullen blijven. Weliswaar zou dit voor de oppositiepartijen wat nadeliger kunnen uitpakken dan voor de coalitiepartijen — door de oppositie voorgestelde compensatievoorstellen zouden immers tegen haar kunnen worden gebruikt — maar procedureel zijn daar wel oplossingen voor denkbaar. In elk geval is het in het belang van alle partijen om de beheersbaarheid van de publieke uitgaven zwaar te laten wegen, niet in het minst om de geloofwaardigheid van de parlementaire democratie te bevorderen. Dat zou een eerste stap kunnen zijn die wellicht onmiddellijk zou kunnen worden gevolgd door een tweede stap. Het zou wenselijk zijn dat het parlement — in navolging van de wijze waarop het kabinet zich kwetsbaar heeft opgesteld door de Studiegroep Begrotingsruimte te laten rapporteren — nu ook de moed opbrengt om met het oog op de beheersbaarheid van de publieke financiën de eigen rol in die besluitvorming ter discussie te stellen. Dat zou pas echt een ommekeer zijn.

C. P. Maan
N. C. M. van Niekerk

4) Overigens zijn er ook „technische” plussen en minnen, die wel de uiteindelijke hoogte van de rijksuitgaven beïnvloeden, maar niet het totaal van de publieke uitgaven. Bij voorbeeld kunnen worden genoemd tussentijdse debudgettering, terugtrekkingen van rijksbijdragen aan sociale fondsen en technische overboekingen.

5) Studiegroep Begrotingsruimte, op. cit., blz. 52 e.v. Zie ook: *Miljoenennota 1984*, blz. 84 e.v.