

De Miljoenennota 1986: tussen twee regeerakkoorden

DRS. J. HOFLAND – DRS. N.C.M. VAN NIEKERK*

De Miljoenennota 1986 is niet alleen interessant als financiële beleidsnota voor het komende jaar, maar ook als sluitstuk van het door het kabinet-Lubbers in de afgelopen jaren gevoerde financieel-economische beleid en als uitgangspunt voor een vooruitblik naar de volgende regeerperiode. In dat licht plaatsen de auteurs van dit artikel enkele kanttekeningen bij het tot nu toe gevoerde beleid ter sanering van de publieke financiën. Daarbij gaan ze in op bedoelde en onbedoelde herallocaties in de publieke sector, de „duale” ontwikkeling bij de overheid (rijksuitgaven t.o.v. uitgaven van de overige publiekrechtelijke lichamen) en de ontwikkeling van de personeelsinzet bij de departementen. Voor de periode na 1986 kan volgens de auteurs niet meer worden volstaan met generieke bezuinigingen, maar dient het oog meer dan voorheen gericht te zijn op de zin en omvang van overheidstaken en de daarbij behorende personeelsformatie. Om de beheersing van de publieke uitgaven niet te laten verslappen bepleiten de auteurs tevens de introductie van een uitgavennorm.

Politiek krachtenveld

Aan het voorspellen van de parlementaire besluitvorming kan men zich doorgaans beter niet wagen. Voor zover het gaat om de besluitvorming over de *Miljoenennota 1986* zou het ons echter verbazen indien de begroting voor het komende jaar tijdens de algemene politieke en financiële beschouwingen grote wijzigingen zou ondergaan. De fracties van de regeringspartijen – het CDA en de VVD – hebben weliswaar enige amendementsvoorstellen aangekondigd, maar het is alom bekend dat de fractievoorzitters van deze partijen zodanig in de voorbereiding van de rijksbegroting zijn betrokken dat een sterk afwijkend geluid niet aannemelijk is. De CDA-fractie lijkt zich niet voetstoots te willen neerleggen bij de bevestiging van de kinderbijslag en lijkt voorts aan te sturen op het verminderen van de stijging van de aardgasprijs. Bovendien heeft de fractievoorzitter van het CDA aangekondigd een beroep te willen doen op het bedrijfsleven om een deel van de in het verschiets liggende koopkrachtverbetering in de marktsector aan te wenden voor een verdergaande arbeidstijdverkorting, een idee waar de fractievoorzitter van de PvdA zich onmiddellijk achter heeft geschaard. De VVD heeft bij monde van haar voorman Nijpels laten weten te zullen vragen om een extra tegemoetkoming aan het midden- en kleinbedrijf en om een verlaging van de vermogensbelasting voor ondernemers 1).

De PvdA zal zich – zo is te verwachten – niet willen neerleggen bij het feit dat de werkloosheid in 1986 volgens de ramingen onverminderd hoog blijft. Zij zal wellicht vragen om een bestedingsimpuls. Maar de PvdA zal tegelijkertijd moeten constateren dat het kabinet-Lubbers er al blijk van geeft niet geheel ongevoelig te zijn gebleven voor het argument dat de consumptieve bestedingen op peil moeten worden gehouden om optimaal te kunnen profiteren van de gunstige economische ontwikkeling in het buitenland. In de uitvoerige macro-economische beschouwing in hoofdstuk 3 van de *Miljoenennota 1986* wordt met geen woord meer gerept over het in Nederland te omvangrijke structurele niveau van de consumptie zoals dat in de twee voorafgaande miljoenennota's werd afgeschilderd. De *Miljoenennota 1986*:

„Het beleid is er... op gericht om tegenover de vermindering van overheidsuitgaven een stijging van de particuliere bestedingen te bevorderen” 2). Uit de cijfers in de *Miljoenennota 1986* en de *Macro Economische Verkenning* (MEV) blijkt dat de koopkracht in 1986 voor iedereen op zijn minst gehandhaafd blijft. Direct verband houdend hiermee zal de grootste oppositiepartij niet zonder instemming kennis hebben genomen van de relatieve verschuiving van lastenverlichting voor het bedrijfsleven naar lastenverlichting voor de burgers. Ten slotte zal het deze partij niet zijn ontgaan dat de additionele ombuigingen in 1986 duidelijk minder omvangrijk zijn dan de extra taakstellingen in de voorafgaande jaren.

Alles bijeengenomen duiden de eerste commentaren van de grote fracties er niet op dat minister Ruding bevreemd hoeft te zijn voor geldverslindend vuurwerk. Wie hieruit de conclusie trekt dat de algemene politieke en financiële beschouwingen dan wel een saai vertoning zullen worden is te snel met zijn oordeel. De begroting 1986 – zo ligt in de rede – zal juist aanleiding zijn tot een echt *politiek* debat. Het is tijdens de behandeling van deze begroting immers, dat de balans van het driesporenbeleid van het kabinet-Lubbers zal worden opgemaakt. Tevens vormen de algemene beschouwingen een uniek moment om een eerste ronde verkiezingsstrijd aan te gaan over de financiële, sociaal-economische en bestuurs-organisatorische vraagstukken voor de periode 1987-1990. Minister Ruding heeft met zijn scenario voor de budgettaire ontwikkeling voor de komende kabinetsperiode in elk geval de nodige discussiestof aangereikt. Alhoewel de verantwoordelijkheid van het kabinet zich uiteraard in eerste instantie uitstrekt tot het begrotingsjaar 1986, lijkt de regering

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

1) Zie de *Volkskrant*, 21 september 1985, Het Vervolg, blz. 3.

2) *Miljoenennota 1986*, blz. 43.

terzelfder tijd bereid deze begroting te willen gebruiken voor een discussie met de Staten-Generaal vanuit een meerjarig perspectief.

Het is tegen deze achtergrond dat wij enkele kanttekeningen maken bij het tot nu toe gevoerde beleid gericht op de sanering van de publieke financiën. Op enkele punten kunnen ook wij de verleiding niet weerstaan om al vast eens vooruit te kijken naar de nog resterende jaren van dit decennium.

Bedoelde en onbedoelde herallocaties

Sinds het midden van de jaren zeventig bevat de Miljoenennota een „Lijst van gebruikte technische termen en hun betekenis”. Die lijst is om meerdere redenen erg aardig. Niet alleen wordt elk jaar het jargon weer uitgebreid (dit jaar bij voorbeeld met „zelfbeheer”), ook verdwijnen gedateerde of politiek onwelgevallige begrippen van de lijst (dit jaar bij voorbeeld „afwenteling”). Een term die dit jaar ook voor het eerst is opgenomen is „ombuigingen”. De *Miljoenennota 1986* geeft daarvan de volgende omschrijving: „Beleidsmatig geïnduceerde verlagingen van de collectieve uitgaven en verhogingen van de niet-belastingontvangsten zonder collectief lasten karakter. Voor deze mutaties vormen de ontwikkelingen bij ongewijzigd beleid (de meerjarenramingen) het ijkpunt. Een ombuiging op bij voorbeeld de uitgaven in enig jaar kan daarom heel wel samen gaan met een stijging van de uitgaven ten opzichte van het voorafgaande jaar”. Vooral het laatste deel van de omschrijving trekt de aandacht. Het is alsof de minister van Financiën de lezer wil behoeden voor een eenzijdige kijk op ombuigingen. „Let op”, zegt hij, „ombuigen betekent minder meer”. Eigenlijk zou de minister van Financiën er nog een zinnetje aan hebben moeten toevoegen, namelijk dat ombuigen onverlet laat dat er ook overheidsuitgaven zijn die sneller stijgen dan de ontwikkeling bij ongewijzigd beleid. Bij voorbeeld door al dan niet voorziene overschrijdingen of door beleidsintensiveringen („nieuwe claims”). Het is met de publieke uitgaven als met de begrippenlijst achterin de Miljoenennota. Er gaat wat af en er komt wat bij. En dat loopt – over enkele jaren bezien – in de miljarden. Indien men zich te veel fixeert op één begrotingsjaar en bovendien alleen oog heeft voor de geaggregeerde cijfers dan riskeert men een aantal onderliggende herallocaties over het hoofd te zien.

Grootheden als de uitgavenquote, de collectieve-lastendruk en het financieringstekort zijn belangrijk voor een eerste, globale beoordeling van de stand van de publieke financiën. Maar zij geven vaak geen goed inzicht in de werkelijke ontwikkeling die achter die totaalcijfers schuilgaat. De hoogte van het financieringstekort vormt een goed voorbeeld. Het kabinet juicht omdat het voor 1986 geraamd tekort van de gehele publieke sector dicht in de buurt komt van de in het regeerakkoord vastgelegde doelstelling. Maar een nadere beschouwing van de gepresenteerde cijfers leert dat dit op het oog zo fraaie resultaat in niet geringe mate te danken is aan het lager dan geraamde tekort van de lokale overheid. Graaft men nog wat dieper dan blijkt dat het voor 1986 geraamd tekort van het rijk, te weten 7,3% van het nationaal inkomen, niet alleen afwijkt van de conform het regeerakkoord beoogde 5,7%, maar dat het bovendien gunstig wordt beïnvloed door een lagere raming van de rentelasten dan was voorzien ten tijde van het opstellen van dat zelfde regeerakkoord. In de *Miljoenennota 1986* worden namelijk de rentelasten van het rijk voor het komende begrotingsjaar circa f. 3 mrd. lager geraamd dan ten tijde van de formatie van het kabinet-Lubbers 3). Tellen we de eenmalige extra aardgasopbrengsten als gevolg van een versnelde inning daarbij op – het gaat om een bedrag van f. 1,5 mrd. – dan kan worden geconcludeerd dat het kabinet een reductie van het tekort van het rijk met ruim 1% van het nationaal inkomen min of meer in de schoot geworpen heeft gekregen. Er zijn natuurlijk meer wijzigingen van invloed geweest op de tekortraming van het rijk voor 1986. Er is bij voorbeeld ook sprake van onvoorziene tegenvallers. Maar per saldo heeft het kabinet geprofiteerd van een aantal ramings-technische bijstellingen die - afgezien van de versnelde inning van de aardgasopbrengsten - vooral het gevolg zijn van een gunstige ontwikkeling van economische variabelen die op het tekort van invloed zijn.

Duale publieke sector

Ook als het gaat om het verloop van de publieke uitgaven moet men achter het totaalcijfer kijken om goed te kunnen beoordelen welke ontwikkelingen feitelijk gaande zijn. Zo dient allereerst een onderscheid te worden gemaakt tussen de rijksbegroting en de sociale fondsen. Maar ook die tweedeling strekt zelfs voor een globale analyse niet ver genoeg, want zij verhult nog dat de rijksbegroting ook uitgaven omvat die worden overgedragen aan andere publiekrechtelijke lichamen, in het bijzonder de lokale overheid. Houden we met dat laatste rekening dan resulteert een driedeling van de publieke uitgaven (tussen haakjes zijn de vermoedelijke bedragen voor 1985 vermeld):

- gezuiverde rijksuitgaven (f. 78,6 mrd.);
- uitgaven overige publiekrechtelijke lichamen (f. 83,6 mrd.);
- uitgaven sociale verzekeringen (f. 87,3 mrd.).

Tabel 1. Nominale groeicijfers hoofdcategorieën publieke uitgaven; 1981-1986 (in procenten van het voorafgaande jaar)

	1981	1982	1983	1984	1985 a)	1986 b)
Rijk	11	9	8	6	3	5
Overige publiekrechtelijke lichamen (Opl)	10	7	4	2	1	-2
Sociale verzekeringen	7	7	1	0	3	2

a) Vermoedelijke cijfers.

b) Volgens begroting.

Bron: Berekend op basis van bijlage 15 van de *Miljoenennota 1986*.

Zetten we de nominale groeicijfers van deze drie categorieën voor enkele jaren op een rijtje dan ontstaat het volgende beeld.

De tabel laat een opvallende ontwikkeling zien. Voor elk van de categorieën is de dalende trend van de groeicijfers duidelijk, maar tegelijkertijd kan worden geconstateerd dat het tempo van de vermindering sterk uiteenloopt en dat de raming voor 1986 een wel heel bijzondere kentering vertoont. De vraag die bij kennisgeving van deze cijfers rijst is of de geschetste ontwikkeling ook overeenkomt met de door het kabinet gekozen beleidsprioriteiten. Vooral de relatief sterk uiteenlopende groeicijfers van het rijk enerzijds en van de overige publiekrechtelijke lichamen anderzijds roepen in dit verband vraagtekens op. Beperken we ons tot de regeerperiode van het kabinet-Lubbers dan blijkt dat de groei van de rijksuitgaven steeds aanzienlijk groter is geweest dan de groei van de uitgaven van de overige publiekrechtelijke lichamen. Die ontwikkeling lijkt moeilijk te rijmen met het door dit kabinet zo sterk beleden streven naar decentralisatie. En dan 1986: geraamd wordt een groei van de rijksuitgaven van 5% (circa f. 4 mrd.) en een daling van de Opl-uitgaven van 2% (circa f. 1,5 mrd.). Die cijfers vragen om een nadere verklaring. Ongewijzigd zal er sprake zijn van incidentele mutaties en is het wel of niet meenemen van debudgettering van invloed op de ramingen. Maar toch, zonder beleidswijzigingen dreigt hier een ontwikkeling die van de door dit kabinet beleden beleidsintenties afwijkt.

Die constatering kan ook nog op andere wijze worden verduidelijkt. De uitgaven van de overige publiekrechtelijke lichamen bestaan voor het grootste deel uit die van de lokale overheid. In tabel 2 zijn de diverse inkomstenbronnen van gemeenten en provincies uitgedrukt als percentage van het nationaal inkomen.

3) Men kan erover twisten of het kabinet ten tijde van het opstellen van het regeerakkoord de renteraming van het CPB of die van Financiën als uitgangspunt heeft gehanteerd. Feit is echter dat de jaarlijkse toetsing van de doelstelling van het terugbrengen van het financieringstekort van het rijk plaatsvindt op basis van cijfers van het Ministerie van Financiën (*Miljoenennota's*, *Voorjaarsnota's*).

Tabel 2. Inkomstenbronnen van gemeenten en provincies in procenten van het nationaal inkomen: 1981-1986 (begrotingscijfers)

	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Algemene uitkering	4,2	4,1	4,0	3,7	3,5	3,1
Specifieke uitkeringen	9,3	10,0	12,3	12,1	11,0	-
Eigen inkomsten	1,0	1,2	1,2	1,2	-	-

Bron: Berekend op basis van bijlage 2 en bijlage 15 van de Miljoenennota 1986.

De cijfers van tabel 2 bevestigen het beeld dat uit tabel 1 reeds is verkregen. De algemene uitkeringen aan gemeenten en provincies, die naast de eigen inkomsten een graadmeter vormen voor de bestuurlijke autonomie van deze overheidsorganen, blijken als percentage van het nationaal inkomen te dalen. Vanaf 1983 vermindert het percentage versneld. De specifieke uitkeringen stijgen als percentage van het nationaal inkomen tot 1983, maar dalen daarna eveneens, met vooral in 1985 een opvallende geraamde vermindering 4). De hiervoor geschetste cijfers duiden op een discrepantie in het verloop van de gezuiverde rijksuitgaven enerzijds en de uitgaven van de lokale overheid anderzijds. Tekent zich hier een „duale” publieke sector af?

Overheidstaken en personeelsinzet

Meer in het algemeen kan men stellen dat een beleid gericht op een sanering van de publieke financiën zonder voldoende informatie over de effecten ervan kan leiden tot onbedoelde discrepanties. Ombuigingen – vooral indien deze globaal zijn geformuleerd – kunnen op andere plaatsen neerslaan dan politiek wenselijk wordt geacht. Mede met het oog op het saneringsbeleid in de komende jaren is dan ook een regelmatige toetsing van gevolgen aan voornemens vereist. Een in dit verband gevoelige materie, maar daarom niet minder belangrijk, betreft de werkgelegenheidsontwikkeling in de publieke sector.

Het kabinet heeft in het regeerakkoord het primaat gelegd bij een herstel van de werkgelegenheid in de private sector. De werkgelegenheid in de publieke sector is daarom in hoge mate afhankelijk van de doorgevoerde ombuigingen. In het regeerakkoord kan men lezen dat het kabinet bij zijn aantreden als doelstelling heeft aanvaard de personeelsformatie van rijksoverheid en lagere overheden in een systematische meerjarenplanning met ten

minste 1% per jaar te verminderen. Deze doelstelling is voor het rijk nader vertaald in de zogenoemde „-2%-operatie”. Samengetvat is deze operatie gericht op het tot stand brengen van een personeelsreductie bij het rijk met jaarlijks 2%.

In juni van dit jaar heeft de minister van Binnenlandse Zaken, Rietkerk, in een brief aan het parlement een overzicht gegeven van de stand van zaken op dit terrein 5). In deze brief komt de minister tot de conclusie dat de taakstelling van de „-2%-operatie” in belangrijke mate is gerealiseerd. Nu moet bij deze constatering worden bedacht dat ten aanzien van de personeelsreducties door het kabinet-Lubbers vooraf een aantal politieke keuzen in de vorm van uitzonderingsclausules is geformuleerd. Zo vallen bepaalde onderdelen van het rijk buiten de taakstelling (zoals Defensie, ABP, rijksonderwijsinstellingen, belastingdienst, politie). Bovendien is een maximumregel gehanteerd, die er in voorziet dat de personeelsreductie per departement niet groter hoeft te zijn dan de helft van de personeelstoename in de afgelopen 10 jaar. Naast deze politieke keuzen zijn er technische factoren – in het bijzonder begrotingstechnische bijstellingen op personeelsgebied – waarmee bij een evaluatie rekening dient te worden gehouden.

Om een eerste indruk te krijgen wordt in tabel 3 de ontwikkeling weergegeven van de personeelssterkte bij de gehele rijksoverheid in Nederland. Uit de cijfers is af te leiden dat de groei van de totale personeelssterkte bij het rijk (omgerekend naar volledige werktijd) in de periode 1979-1983 gemiddeld 1,5% per jaar bedroeg. In de jaren daarna is sprake van een afzwakking van de groei. De groeicijfers voor de afzonderlijke departementen laten een kaleidoscopisch beeld zien. Niettemin nam in de periode 1979-1983 de personeelssterkte van vrijwel alle departementen toe. In 1984 golden – ook weer voor de meeste departementen

4) Overigens is nog onlangs uitgesproken dat de oogst op het punt van de sanering van de specifieke uitkeringen in de zin van overheveling naar de algemene uitkering tot nu toe niet overweldigend is geweest. Zie de toespraak van de heer J.K.T. Postma, directeur-generaal van de Rijksbegroting, op het congres over de herziening van het Nederlandse belastingstelsel „Grand Design” op 12 september 1985 te Utrecht.

5) Zie Brief van de minister van Binnenlandse Zaken aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, d.d. 12 juni 1985, Tweede Kamer, vergaderjaar 1984-1985, 18 315, nr. 4.

Tabel 3. Ontwikkeling van de personeelssterkte bij het rijk, 1979-1985 a)

Departementen	Absoluut niveau			Gemiddelde jaarlijkse groei (in %) 1979/1983	Jaarlijkse groei (in %)	
	1979	1983	1985		1983/1984	1984/1985
Hoge Colleges van Staat en Kabinet der Koningin	897	1.227	1.212	8,1	1,3	-2,6
Algemene Zaken	324	364	372	3,0	- 1,4	3,6
Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse Zaken	48	49	45	0,5	-10,2	2,3
Buitenlandse Zaken (incl. Ontwikkelingssamenwerking)	3.695	3.838	3.778	1,0	- 0,2	-1,4
Justitie (excl. Politie)	12.785	14.099	15.140	2,5	1,8	5,5
Rijkspolitie	12.513	13.962	14.691	2,8	2,5	2,6
Binnenlandse Zaken (incl. civiele verdediging)	2.714	3.429	3.173	6,0	- 7,1	-0,4
Onderwijs en Wetenschappen (excl. rijksonderwijsinst.)	3.407	3.513	3.525	0,8	0,1	0,3
Rijksonderwijsinstellingen	3.863	4.736	4.246	5,2	- 2,6	-7,9
Financiën (incl. Belastingdienst)	30.267	32.266	33.516	1,6	1,6	2,2
Defensie	28.319	26.997	27.232	-1,2	0,5	0,3
Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	-	8.470	8.043	b)	- 4,1	-1,0
Verkeer en Waterstaat	17.692	20.120	19.514	3,3	- 2,3	-0,7
Economische Zaken	6.071	6.620	6.600	2,2	- 2,3	2,0
Landbouw en Visserij	13.255	12.314	13.379	-1,8	11,6 c)	-2,7
Sociale Zaken en Werkgelegenheid	5.463	6.851	6.715	5,8	- 2,7	0,8
Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur	-	6.363	6.419	b)	- 1,2	2,1
Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds	2.172	2.905	3.590	7,5	17,5	5,2
Totaal	158.438	168.124	171.192	1,5	1,0	0,8

a) De cijfers hebben betrekking op de werkelijke personeelssterkte per 30-6 van het betreffende jaar en incorporeren uitsluitend het burgerlijk rijkspersoneel.

b) Als gevolg van de departementale herindelingen bij aanvang van de huidige kabinetsperiode konden de groeicijfers voor de betrokken ministeries in de periode 1979-1983 niet worden berekend.

c) De sterke groei in dit jaar werd vooral veroorzaakt door de instelling van de Rijksdienst voor de keuring van vee en vlees. De omvang van de werkelijke personeelssterkte van deze dienst bedroeg op 30-6-1984 ruim 1620.

Bron: Miljoenennota's, diverse jaren.

– negatieve groei cijfers maar door een uitbreiding bij enkele andere ministeries nam de totale sterkte toch met 1% toe. Ook in 1985 komt de stijging van het totale rijks personeel weer dicht bij de 1% (6). Ongetwijfeld liggen politieke keuzen ten grondslag aan een deel van de ontwikkeling van de personeelssterkte (bij onderdelen) van de rijksdienst. Te denken valt aan herschikkingen tussen departementen van (beleids)onderdelen en deels daarmee samenhangende doelbewuste uitbreidingen en inkrimpingen binnen departementen. Er moet evenwel ook worden vastgesteld dat het niet duidelijk is in hoeverre deze ontwikkelingen gepaard zijn gegaan met doelbewuste keuzen ten aanzien van de kwantitatieve verhouding tussen taken van departementsonderdelen en de personeelsinzet. Bedoelde en onbedoelde herallocaties kunnen daardoor hand in hand gaan.

De hiervoor gegeven schets van de ontwikkelingen in de personeelssterkte van het rijk vraagt om een grotere aandacht voor de „taak - personeelsinzet”-relatie in de toekomst. In een verbreding en verdieping van dit thema ligt met het oog op het nog te voeren saneringsbeleid een belangrijke uitdaging. Een aantal aspecten is hierbij van belang, zoals de personeelsinzet bij de departementen in verhouding tot de personeelsinzet in de beleidssectoren die gerekend kunnen worden tot de kwartaire sector. In samenhang daarmee is ook informatie gewenst over de taak-personeelsinzet van onderdelen van departementen, eventueel vergelijkenderwijze (7). Waar het uiteindelijk om gaat is dat de mogelijkheden worden nagegaan om een meer expliciete koppeling aan te brengen tussen taken en de daartoe benodigde personeelsinzet voor de gehele rijksdienst. Daarbij kan worden aangesloten bij de voorzichtige pogingen die het Sociaal en Cultureel Planbureau reeds heeft ondernomen. Bovendien moet worden verkend op welke wijze een „manpowerplanning” voor de publieke sector kan worden gekoppeld aan het budgettaire besluitvormingsproces. De heroverwegingen vormen hiervoor in beginsel een aankopingspunt. In de *Miljoenennota 1986* staat te lezen dat het kabinet-Lubbers voornemens is deze te continueren. De vraag kan evenwel worden gesteld of de reikwijdte van de heroverwegingen nog voldoende is om een integrale manpowerplanning te dragen. Licht het niet meer voor de hand een afzonderlijke grote operatie ten behoeve van de manpowerplanning op te zetten, waarin tevens andere veranderingsprocessen op personeelsgebied kunnen worden ondergebracht? Het lijkt in ieder geval zinvol dat een toekomstig kabinet een aantal passages hierover in het regeerakkoord opneemt.

Uitgavennorm

Het vastleggen van afspraken in een regeerakkoord heeft vooral betekenis voor die onderwerpen waarvoor geldt dat de praktijk sterker is dan de leer. Budgettaire taakstellingen zijn alleen uitvoerbaar indien ministers van elkaar weten dat zij geen ontsnappingsmogelijkheid hebben. Dit geldt evenzeer voor afzonderlijke operaties als voor een normering van de totale omvang van de publieke sector.

Dit brengt ons op een korte uitwijding over de omvang en de vorm waarin het saneringsbeleid in de periode 1987-1990 zou kunnen worden gegoten. Het kabinet laat er overigens geen misverstand over bestaan dat een verdergaande sanering nodig zal zijn. Minister Ruding lijkt met het scenario in hoofdstuk 5 van de *Miljoenennota 1986* te mikken op ombuigingsbedragen van gemiddeld f. 4 mrd. per jaar. De publieke discussie hierover – wij hoeven slechts te verwijzen naar de ontwerp-verkiezingsprogramma's van de drie grote partijen – zal de komende tijd niet verstommen. Het kan daarom geen kwaad nog eens in eigen woorden toe te lichten hoe de minister aan dat bedrag komt. Essentieel in de berekeningswijze staan de begrippen „uitgavenquote”, „collectieve lastendruk” en „tekortquote”. Deze drie kengetallen staan onderling rechtstreeks met elkaar in verband en wel aldus:

$$U/Y = L/Y + T/Y$$

waarin U staat voor publieke uitgaven, L voor collectieve lasten, T voor het gehele financieringsstekort en Y voor het netto

nationaal inkomen. U/Y is dan de „uitgavendruk” of „uitgavenquote”, L/Y de „collectieve-lastendruk” en T/Y de „tekortquote”. Omdat U/Y per definitie gelijk is aan L/Y + T/Y is het voor een volledige beheersing van de publieke financiën slechts nodig om twee van de drie grootheden te normeren. De derde grootheid volgt dan vanzelf. In het regeerakkoord van het kabinet Lubbers is gekozen voor een strakke normering van de tekortquote en een losse normering van de lastendruk. Dat laatste geeft wat meer speelruimte in het geval de lastendruk zich anders ontwikkelt dan voorzien. Immers, omdat de groei van het nationaal inkomen zich moeilijk laat voorspellen geldt dat ook voor de lastendruk. Het nadeel van het uitsluitend normeren van de tekortquote is dat hiermee een groei van de publieke sector niet wordt uitgesloten. In een extreem geval zou de tekortquote nul kunnen zijn, maar de uitgavendruk en de collectieve-lastendruk toch verder stijgen.

Wil een toekomstig kabinet een echte beheersing van de omvang van de publieke sector nastreven dan zal het zoals gezegd twee van de drie grootheden moeten normeren. Er zijn in beginsel drie mogelijkheden:

1. U/Y en L/Y normeren;
2. U/Y en T/Y normeren;
3. L/Y en T/Y normeren.

Minister Ruding lijkt aan te sturen op een voortzetting van een normering van het financieringsstekort. De *Miljoenennota 1986* geeft als mogelijk richtsnoer een daling van de tekortquote met 1%-punt per jaar. Indien het beleid ongewijzigd wordt voortgezet zal de collectieve-lastendruk en de uitgavendruk volgens het scenario in de *Miljoenennota* „autonoom” met circa 1%-punt per jaar dalen. De uitkomst is dan duidelijk. De uitgavenquote zal met 1%-punt *extra* moeten dalen, want U/Y is onverbidde-lijk gelijk aan L/Y + T/Y. De *Miljoenennota* raamt de ontwikkeling van het nationaal inkomen in 1987 op f. 395 mrd. oplopend tot f. 445 mrd. in 1990 uitgaande van 2% reële groei en een prijsstijging van eveneens 2%. Ruwweg komt men dan uit op een ombuigingsbedrag van ruim f. 4 mrd. per jaar.

Wie zich niet met dat bezuinigingsbedrag kan verenigen kan drie dingen doen: òf aannemelijk maken dat de veronderstellingen ten aanzien van de uitgaven en de collectieve lasten bij ongewijzigd beleid niet kloppen òf de veronderstellingen met betrekking tot de groei van het nationaal inkomen aanvechten òf niet akkoord gaan met de normering van 1%-punt daling van de tekortquote.

Die discussie – hoe interessant deze op zich zelf ook is – laten wij hier verder rusten. Waar wij wel de aandacht op willen vestigen is het belang van de keus van de normgroottheid of normgrootheden als zodanig. Terugvallen op een norm voor de collectieve-lastendruk (vergelijk de 1%-norm van Duisenberg) ligt gezien de gematigde ontwikkeling van de arbeidskosten van de laatste jaren niet voor de hand. Het begrip afwenteling is niet zonder reden uit de begrippenlijst van de *Miljoenennota* verdwenen. Meer aannemelijk zou dan ook zijn de uitgavenquote te normeren. Bij een reductie van deze quote met 2%-punt op jaarbasis en bij gelijkblijvende veronderstellingen als hierboven komt men op hetzelfde ombuigingsbedrag uit als minister Ruding. Maar het grote voordeel van een normering van de uitgavenquote is dat het de aandacht gericht houdt op het vergroten van de beheersbaarheid van de publieke uitgaven. Een normering van de uitgaven heeft immers geen enkele zin indien niet tegelijkertijd voldoende beheersingsinstrumenten aanwezig zijn

6) Recentelijk is een soortgelijke opstelling gemaakt van de situatie in Groot-Brittannië. Daaruit blijkt dat de personeelsomvang bij de departementen in de periode 1979-1984 aanzienlijk is gedaald. Bedroeg deze in 1979 nog ruim 732.000, in 1984 lag het niveau ruim 100.000 lager. D. Thomas, How much are civil servants worth?, *Public Money*, volume 4, maart 1985, blz. 29-32.

7) In de derde ronde van de heroverwegingen is hiertoe voor de centrale diensten bij de departementen al een eerste aanzet gegeven. Zie *Centrale diensten*, deelrapport nr. 52, 1984. Een volgende aanzet is wellicht te verwachten van het heroverwegingsonderzoek in de vijfde ronde naar de personeelszorg bij een aantal diensten van het Ministerie van Defensie.

om de uitgaven op het politiek gewenste niveau te krijgen. Het kabinet-Lubbers geeft in de *Miljoenennota 1986* hoog op van de resultaten die op het vlak van de instrumenten zijn bereikt. Onderstreping van de min of meer concrete aankondigingen in hoofdstuk 6 van de rijksbegroting levert het volgende lijstje op:

- besluitvorming over collectieve uitgaven dient in meerjarig perspectief te geschieden. Meerjarenramingen beschouwen als prognoses bij ongewijzigd beleid en niet als verkregen rechten;
- „dichtschrœien” van de zogenoemde open-einderegelingen;
- in aangepaste vorm continueren van de heroverwegingsonderzoeken;
- tweede privatiseringsronde;
- periodieke voortgangsverslagen over grote projecten zenden naar het parlement (voor grote projecten een post „onvoorzien” opnemen);
- naast financiële ramingen ook volume-ramingen opstellen;
- opnieuw benadrukken van het uitgangspunt dat ten grondslag ligt aan het stringent begrotingsbeleid, hetgeen inhoudt dat overschrijdingen moeten worden gecompenseerd;
- maken van gevoeligheidsanalyses ten aanzien van mogelijke budgettaire effecten;
- aanbrengen van administratieve verbeteringen en gebruik maken van automatiseringsmogelijkheden.

Wie komt er niet onder de indruk van een zo breed instrumentarium. Met zoveel middelen tot uitgavenbeheersing zou een kabinet met zelfvertrouwen een normering van de uitgavenquote moeten aandurven.

Slot

Alhoewel het komende begrotingsjaar een sluitstuk van deze kabinetsperiode vormt, lijkt 1986 in budgettair opzicht toch vooral een overgangsjaar te worden. Op het punt van de sanering van de publieke financiën blijkt het kabinet in zijn laatste jaar wat gas terug te nemen. Tegelijkertijd is in de *Miljoenennota 1986* een discussie uitlokkend scenario opgenomen voor de periode 1987 tot 1990. Zowel voor een zorgvuldige beoordeling van de beleidsdaden van het zittende kabinet als ook voor het uitzetten van een richting voor de toekomstige saneringstaakstelling van een nieuw kabinet, is een grondige analyse nodig van onderliggende trends in de publieke sector. Een langdurig proces van saneren van de publieke financiën kan niet zonder gegevens over de effecten van de vele herschikkingen. Een eerste verkenning leert dat sprake is van een discrepantie in de relatieve ontwikkeling van de uitgaven van het rijk en die van de lokale overheid. De cijfers in de *Miljoenennota 1986* tonen aan dat deze uiteenlopende ontwikkeling zich in het komende begrotingsjaar dreigt voort te zetten. Meer in het algemeen rijst de vraag in hoeverre de resultaten van een beleid gericht op een sanering van de publieke financiën een bedoeld of onbedoeld karakter hebben. Nu de tijd van alleen generieke bezuinigingen voorbij lijkt te zijn dient het oog meer dan voorheen gericht te zijn op de zin en omvang van overheidstaken en de daaraan gekoppelde personeelsformaties.

Een regeerakkoord biedt de mogelijkheid om voor de komende kabinetsperiode afspraken over de hier bedoelde saneringsoperatie aan te kondigen en doelstellingen vast te leggen. Een regeerakkoord dwingt een nieuw kabinet er tevens toe duidelijk te maken dat de sanering van de publieke financiën een zaak is die blijvend aandacht verdient. De introductie van een uitgavennorm, naast de reeds gehanteerde tekortnorm, is een voorwaarde om de aandacht voor de beheersing van de publieke uitgaven niet te laten verslappen.

J. Hofland
N.C.M. van Niekerk