

De mist klaart iets op

De Miljoenennota behoort het begrotingsbeleid voor het komende jaar toe te lichten. Men mag verwachten dat beleidswijzigingen duidelijk uit de doeken worden gedaan. In deze analyse van het begrotingsbeleid wordt evenwel vastgesteld dat de reductie van het financieringstekort niet langer het hoogste doel van de regering is zonder dat deze ommezwaai wordt onderbouwd. Een ander opvallend punt is dat bijstellingen van de ramingen van heel summier commentaar worden voorzien. Wat betreft de inhoud van het budgettaire beleid wordt betreurd dat de beheersing van de uitgaven geen nieuwe impulsen krijgt.

DR. A.G.J. HASELBEKKE — DRS. A.P. ROS*

Het eerste dat opvalt aan de *Miljoenennota 1988* is de nieuwe, frisse grafische vormgeving. Een hele verbetering na de reeks vale en sober uitgevoerde nota's in de afgelopen decennia. Opvallend is voorts dat de presentatie een duidelijke verbetering heeft ondergaan; met name de aansluiting op de voorafgaande Miljoenennota is verbeterd. De *Miljoenennota 1988* is echter niet alleen qua vorm beter dan de vorige, maar op een aantal punten ook qua inhoud. Zo is er, eigenlijk voor het eerst, uitgebreid aandacht voor de *allocatieve* aspecten van de subsidie-regelingen. Nieuw is ook de zogenoemde horizontale en verticale toelichting op de meerjarenramingen; daardoor winnen deze ramingen aan betekenis. Dat de Miljoenennota daardoor veel dikker is geworden dan die van vorige jaren, nemen we gaarne op de koop toe.

Het voorgaande betekent niet dat we niets te wensen meer zouden hebben, noch dat wij geen kritiek hebben. Op een aantal punten missen wij een goede onderbouwing van het voorgenomen beleid of een adequate toelichting op aangebrachte bijstellingen. Hoewel deze Miljoenennota dus duidelijker is dan zijn voorgangers, blijft een aantal zaken in nevelen gehuld. De mist klaart iets op, maar goed is het zicht op het budgettaire beleid nog niet.

In het kader van de taakverdeling tussen de auteurs die aan dit nummer meewerken richten wij onze aandacht op de volgende aspecten:

- het beleid ten aanzien van financieringstekort en collectieve-lastendruk; tot op heden werd aan de reductie van het financieringstekort de hoogste prioriteit toegekend, in 1988 echter niet meer; een verklaring voor deze beleidswijziging wordt nauwelijks gegeven;
- de onderbouwing van bijstellingen in de ramingen; tussen de oorspronkelijke ramingen, de vermoedelijke uitkomsten en de realisaties treden nogal wat discrepanties op; deze worden, naar onze mening, in het algemeen nogal summier onderbouwd;
- de beheersbaarheid van de uitgaven; daarmee blijkt het opnieuw droevig te zijn gesteld: wat wordt voorgesteld ter verbetering van die beheersbaarheid kan worden gekarakteriseerd als 'meer van hetzelfde' of 'herhaling van hetzelfde'.

Alvorens deze aspecten aan de orde worden gesteld schetsen wij in het kort de hoofdlijnen van het financieel-

economische beleid en presenteren wij enige 'kerngegevens'. We beëindigen onze bijdrage met enkele slotopmerkingen.

Enkele hoofdlijnen

De *Miljoenennota 1988* toont het beeld van een krimpende collectieve sector. Zowel de uitgaven als de ontvangsten lopen in 1988 naar verwachting terug. Een en ander vertaalt zich in een daling van de collectieve-uitgavenquote en van de collectieve-lastendruk. Wat het *rijk* betreft doet zich de ontwikkeling voor die is geschetst in tabel 1.

De daling van de uitgaven in 1988 valt voornamelijk toe te schrijven aan een ombuigingspakket van in totaal f. 7 mrd. Vergeleken met het regeerakkoord betekent dit een verhoging van het ombuigingsbedrag met f. 4 mrd. Het kabinet acht een verzwaring van de ombuigingstaakstelling noodzakelijk om compensatie te bieden voor een begrotingsoverschrijding in 1987 van f. 5,3 mrd.

De vermindering van de ontvangsten in 1988 hangt in hoofdzaak samen met een (verdere) daling van de aardgasbaten (met f. 1,9 mrd.). Van belang is in dit verband uiteraard ook de voorgenomen lastenverlichting in de sfeer van de loon- en inkomstenbelasting (f. 1,3 mrd. op kasbasis).

Omdat de rijksuitgaven in 1988 met een groter bedrag afnemen dan de rijksontvangsten vertoont het financieringstekort een lichte daling; exclusief de vervroegde aflossingen op woningwetleningen en inclusief de debudgetteringen vermindert het tekort met 0,4 procentpunt.

In tabel 2 zijn enkele kerngegevens voor de publieke sector als geheel gepresenteerd.

Het *financieringstekort* van de collectieve sector als geheel wijkt qua ontwikkeling enigszins af van dat van het rijk. Waar voor het rijk van 1986 op 1987 een forse toename van het tekort valt te registreren (als gevolg van de terugval in de aardgasbaten), vertoont het tekort voor de collectieve sector als geheel een minieme daling. Dit valt toe te schrijven aan een omvangrijke tekortreductie bij de lagere overheden. Hierbij dient overigens wel te worden be-

* De auteurs zijn werkzaam bij de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Tabel 1. Totaalbeeld rijksfinanciën 1986-1988 (in mrd. gld. respectievelijk in % van het nationale inkomen)

	1986	1987	1988
Uitgaven	171,1	172,0	168,0
Ontvangsten (exclusief vaw a)	147,4	143,9	141,5
Financieringstekort	23,7	28,1	26,5
Idem in % ni	6,1	7,3	6,8
Debudgettering	0,3	0,3	0,4
Financieringstekort inclusief debudgettering	6,4	7,6	7,2

a) vaw = vervroegde aflossingen woningwettelingen

Tabel 2. Kerngegevens van de publieke sector 1986-1988, in % van het nationale inkomen

	1986	1987	1988
Financieringstekort (excl. vaw, incl. debudgettering)	8,4	8,3	8,0
- rijk	6,4	7,6	7,2
- lagere overheden	1,7	0,5	0,5
- sociale fondsen	0,3	0,2	0,3
Collectieve-lastendruk	52,8	53,5	53,1
- belastingen	28,5	29,7	29,6
- premies	21,8	22,4	22,4
- niet-belastingmiddelen	2,5	1,4	1,1
Collectieve-uitgavenquote	65,6	65,8	64,5

dacht dat het voor 1987 (en voor 1988) vermelde percentage (0,5) de trendwaarde van het tekort is. Dat het feitelijke tekort hiervan substantieel kan afwijken is duidelijk gebleken in 1986; wat dat betreft kan 1987 ons nog voor verrassingen plaatsen.

De *collectieve-lastendruk* zal in 1988 naar verwachting enigszins afnemen. De eerdergenoemde (verdere) terugval in de aardgasbaten is hieraan in belangrijke mate debet. De druk van de niet-belastingmiddelen vertoont de grootste daling; deze druk zal in 1988 meer dan gehalveerd zijn vergeleken met 1986. De *collectieve-uitgavenquote* zal, onder invloed van met name de ombuigingen op de rijksbegroting, in 1988 duidelijk afnemen.

Financieringstekort en collectieve-lastendruk

Het financieringstekort en de collectieve-lastendruk zijn reeds jaren de cruciale beleidsvariabelen. Het is dan ook niet verwonderlijk dat in het regeerakkoord doelstellingen ter zake van beide grootheden zijn geformuleerd. Die doelstellingen zijn wat betreft het financieringstekort (van het rijk) geconcretiseerd in de *Miljoenennota 1987* en wat betreft de collectieve-lastendruk in de zogenoemde Meerjarencijferbrief 1). Voor het financieringstekort is een taakstellend tijdpad afgesproken (8% in 1987, 7% in 1988, 6% in 1989 en 5,25% in 1990), voor de lastendruk een stabilisatie (op een niveau van 52,3%).

Blijkens de *Miljoenennota 1988* behoeft het financieringstekort in 1988 aanzienlijk minder af te nemen om de doelstelling van 7% voor 1988 te bereiken, dan het taakstellende tijdpad aangaf, namelijk met 0,6 procentpunt in plaats van met 1 procentpunt. Dit vloeit voort uit het feit dat de uitgangswaarde lager uitkomt dan waarmee was gerekend (7,6% in plaats van 8%). Men zou verwachten dat het beoogde niveau voor 1988 nu met meer gemak zou worden gehaald, maar het tegendeel is het geval. In

plaats van de voor het tijdpad noodzakelijke 0,6 procentpunt wordt het tekort in 1988 namelijk slechts met 0,4 procentpunt teruggebracht (van 7,6% in 1987 tot 7,2% in 1988) 2). Bovendien valt de reductie van 0,4 procentpunt bijna geheel toe te schrijven aan een (eenmalige) betalingsverschuiving in de sfeer van de WIR en aan het uitstel van de risicoverevening voor ambtenaren (kasvoordeel in 1988 in totaal f. 1435 mln. 3)). Van een 'echte' vermindering van het tekort is derhalve geen sprake. In de *Miljoenennota 1988* wordt daar vrij luchtig overheen gestapt. De schijnwerpers zijn gericht op de lastenverlichting in de loon- en inkomstenbelasting; mede daardoor kan de collectieve-lastendruk enigszins (0,4 procentpunt) dalen. Zonder lastenverlichtende maatregelen zou die druk, conform de doelstelling van het regeerakkoord, in 1988 zijn gestabiliseerd, zij het op een hoger niveau dan bedoeld (53,5 in plaats van 52,3%) 4). Het financieringstekort zou onder die omstandigheden zelfs tot iets beneden de doelstelling van 7% hebben kunnen afnemen.

Uit het voorgaande kan worden afgeleid dat de absolute prioriteit in het beleid kennelijk niet langer bij het financieringstekort ligt. In de *Miljoenennota* van vorig jaar was dat nog wel het geval: „Uitstel van financieringstekortvermindering ten behoeve van lastenverlichting betekent derhalve slechts uitstel van executie. Daarom hecht het kabinet ook voor de huidige periode zeer aan verdere vermindering van het financieringstekort van het rijk. Uiteraard kan telkenjare de keuze gemaakt worden, voorzover de door het kabinet afgesproken tekortdoelstelling wordt bereikt, tussen een nog verdere tekortreductie en een (verdere) lastenverlichting” 5) (onze cursivering). Afgezet tegen het ook in de *Miljoenennota 1988* weer breed uitgemeten verhaal over de (alarmerende) rentelastontwikkeling doet de prioriteitsverschuiving ten gunste van lastenverlichting vreemd aan. Dit geldt te meer als wordt bedacht dat de argumenten die het kabinet hanteert ten gunste van de lastenverlichting – in casu de verkleining van de wig en, mede daardoor, verbetering van de werking van de arbeidsmarkt – toch zeker ook vorig jaar al golden. Bovendien stelt het kabinet voor 1988 maatregelen voor die de wig op zichzelf bezien weer vergroten, zoals de verhoging van de kinderbijslag en de (negatieve) inflatiecorrectie in de loon- en inkomstenbelasting.

Afgezien daarvan is het nog maar de vraag of de lastenverlichting het door het kabinet beoogde matigende effect op de loonkostenontwikkeling heeft. Het kabinet gaat daar wel van uit. Op blz. 43 van de *Miljoenennota* lezen we namelijk: „Verlaging van de micro-belasting- en premiedruk heeft in feite hetzelfde effect als algehele loonmatiging”. Wij zouden een dergelijke bewering niet voor onze rekening durven nemen. Het moet immers niet uitgesloten worden geacht dat de drukverlichting neerslaat in een verbetering van het vrij besteedbare inkomen in plaats van in lagere looneisen. Vermoedelijk baseert het kabinet zijn stellingname op het gegeven dat in het verleden een *stijging* van de lastendruk veelal resulteerde in extra looneisen (afwenteling). Op blz. 32-33 van de *Miljoenennota* wordt daar bij voorbeeld nog eens op gewezen, zij het dat hierbij niet erg zorgvuldig met de periode-indeling wordt omgesprongen. Gesteld wordt namelijk dat vooral in de periode 1970-1983 is afgewenteld en dat dat heeft geresulteerd in een stijging van de (gecorrigeerde) arbeidsinkomensquote met 9 procentpunten, een daling van de rendementen, een verslechtering van de concurrentiepositie en

1) *Nota over de toestand van 's Rijks financiën*, Tweede Kamer, Vergaderjaar 1986-1987, 19 700, nr. 39 (Meerjarencijferbrief).

2) Het betreft hier het financieringstekort inclusief debudgettering en exclusief vervroegde aflossingen woningwettelingen.

3) *Miljoenennota 1988*, blz. 16.

4) Dit hogere niveau van de collectieve-lastendruk in 1988 valt in hoofdzaak toe te schrijven aan de meevaller in de belastingopbrengst over 1986 en de doorwerking daarvan naar 1987 en 1988. Deze meevaller trad pas aan het licht nadat in de Meerjarencijferbrief de destijds geraamde collectieve-lastendruk ad 52,3% tot doelstellingsvariabele was verheven.

5) *Miljoenennota 1987*, blz. 10.

een nadelige beïnvloeding van de investeringen. Een nadere beschouwing van voornoemde periode leert echter dat de arbeidsinkomensquote vanaf 1980 belangrijk is gedaald, vooral dank zij de loonmatiging, en dat sindsdien de rendementspositie duidelijk is verbeterd. De stijging van de collectieve-lastendruk in de periode 1980 – 1983 met bijna 2 procentpunten 6) is gepaard gegaan met een contrair verloop van de loonontwikkeling en de arbeidsinkomensquote. Verderop in de Miljoenennota (op blz. 42) wordt dat overigens bevestigd. Dat het effect van de lastenverlichting op de loonontwikkeling gering, zo niet nihil, moet worden geacht, blijkt ook uit een in het *regeerakkoord* opgenomen „spoorboekje” (tabel 5 van bijlage 4) betreffende een verlaging van de loon- en inkomstenbelasting met f. 1 mrd. 7). Het gecumuleerde verschil na 4 jaar ten opzichte van de basisprojectie bedraagt voor de loonsom per werknemer in bedrijven namelijk 0%! De invloed van de lastenverlichting op een aantal andere macro-economische variabelen is overigens eveneens uiterst beperkt. Zo bedraagt de (gecumuleerde) werkgelegenheidswinst bij voorbeeld slechts 3.000 arbeidsjaren, terwijl de reële groei van het nationale inkomen met niet meer dan 0,1% (gecumuleerd) toeneemt. Hoewel met de voor 1988 aangekondigde maatregelen op transactiebasis een hoger bedrag is gemoed dan waarmee in bovengenoemd spoorboekje is gerekend – namelijk f. 1,7 mrd. in plaats van f. 1 mrd – zal dat de uitkomsten niet substantieel doen wijzigen. Tegen deze achtergrond is het voor ons een raadsel hoe de minister van Financiën er toe komt te beweren dat de lastenverlichting een goed middel is om de economische groei en de werkgelegenheid te bevorderen (zie *Trouw* van 16 september, blz. 17). Alleen in de sfeer van de *koopkrachteffecten* treden betrekkelijk gunstige uitkomsten op. Het heeft er dan ook ten minste de schijn van dat het kabinet er alles aan gelegen was de koopkracht voor de meeste groepen veilig te stellen. Dat kan natuurlijk best, maar dat behoort dan wel vermeld en verantwoord te worden. Bij dit alles dient men zich overigens wel steeds te realiseren dat de hedendaagse macro-economische modellen die ten grondslag liggen aan spoorboekjes als die in het regeerakkoord, in hoge mate *beleidsresistent* zijn 8).

Alles overziend kan niet anders worden geconcludeerd dan dat het kabinet ter wille van het koopkrachtplaatje – dat er overigens op zich zelf bezien niet rooskleurig uitziet – zijn doelstelling met betrekking tot het financieringstekort (tijdelijk?) heeft losgelaten, zonder daar overigens zelf een uitleg bij te geven. Op dit punt is de Miljoenennota dus nogal mistig. Wellicht speculeert het kabinet op een meevaller met betrekking tot de macro-economische ontwikkeling en dus ook het financieringstekort 9), zoals die in de afgelopen jaren wel meer zijn voorgekomen. Over het realiteitsgehalte van de ramingen en de bijstellingen daarin handelt de volgende paragraaf.

Budgettaire ramingen

De vermoedelijke uitkomsten van de rijksuitgaven en -ontvangsten voor het lopende begrotingsjaar laten opmerkelijke verschillen zien met de oorspronkelijke ramingen uit de miljoenennota van vorig jaar. In tabel 3 wordt hiervan een beeld gegeven.

De bijstelling van de uitgaven – een saldo van mee- en tegenvallers – wordt in overwegende mate veroorzaakt door de eerdergenoemde overschrijding van f. 5,3 mrd. Bij de ontvangsten valt de mutatie in hoofdzaak toe te schrijven aan een opwaartse bijstelling van de belastingramingen; het betreft hier de doorwerking van een structurele meevaller in 1986.

Zoals bekend is het optreden van mee- of tegenvallers bij de uitvoering van de begroting geen nieuw verschijnsel. In de Miljoenennota van vier jaar geleden werd daar door de minister van Financiën zeer expliciet op gewezen. „Bij de voorbereiding van het begrotingsbeleid spelen macro-economische prognoses een belangrijke rol. Veel in-

Tabel 3. Uitgaven en ontvangsten van het rijk in 1987, in mrd. gld.

	Miljoenennota 1987	Miljoenennota 1988	Vershil
Uitgaven	167,8	172,0	+ 4,2
Ontvangsten (excl. vaw)	138,6	143,9	+ 5,3
Financieringstekort a)	29,3	28,1	- 1,2

a) Door afrondingen kunnen afwijkingen voorkomen.

komsten en uitgaven van de overheid zijn immers afhankelijk van macro-economische ontwikkelingen. Het behoeft nauwelijks betoog dat ramingen van de economische ontwikkelingen een onzeker karakter hebben” 10). Enkele pagina's verder werd nog een uitspraak van het Centraal Planbureau aangehaald: „Aan voorspellingen is eigen dat zij de intensiteit van veranderingen onderschatten....” 11). Als bedacht wordt dat de *Miljoenennota 1984* nogal optimistisch van toon was (er werd keer op keer over 'een keerpunt' gesproken), dan valt te verklaren waarom bovengenoemde passages erin voorkwamen. De minister van Financiën wilde zijn lezers er kennelijk op voorbereiden dat met een reeks budgettaire meevallers serieus rekening gehouden moest worden.

Nu, anno 1987, blijkt de minister wat dat betreft in elk geval gelijk gekregen te hebben. Tabel 4 laat zien hoe het financieringstekort van het rijk zich in de afgelopen vier jaar van ontwerpbegroting tot realisatie ontwikkelde.

Zoals blijkt hebben zich vanaf 1984 per saldo alleen maar meevallers voorgedaan. Het gaat bovendien bijna steeds om grote bedragen. Dergelijke verschillen hebben uiteraard een politieke betekenis. In een tijd waarin nog steeds wordt omgebogen, is het voor vakministers of leden van het parlement dikwijls zuur om te moeten constateren dat het financieringstekort ook zonder het snoeien op post X of het korten van uitkering Y wel binnen de geraamde waarde zou zijn gebleven. De animo voor een volgende ombuigingsronde wordt zo mogelijk nog kleiner dan hij al was: het zal de volgende keer immers ook wel weer meevallen. Nog een stap verder en we zitten in een samenzweringstheorie. In deze gedachtengang stellen de minister van Financiën en zijn ambtenaren bewust te pessimisti-

Tabel 4. Raming en realisatie van het financieringstekort van het rijk, in mrd. gld., exclusief vaw

	1983	1984	1985	1986
Raming ontwerpbegroting	31,2	35,9	29,4	27,2
Realisatie	30,5	30,7	25,4	23,7
Vershil (+ = meevaller)	+ 0,7	+ 5,2	+ 4,0	+ 3,5

Bron: Miljoenennota, diverse jaren.

6) *Miljoenennota 1988*, blz. 247.

7) *Regeerakkoord 1986, Tekst en uitleg*, VUGA-Uitgeverij, 's-Gravenhage, 1986.

8) Zie hieromtrent bij voorbeeld J. Pen en C.G.M. Sterks, *Belastingverlaging?*, *Intermediair*, 23e jg., 19 juni 1987, blz. 17.

9) De toonzetting van de *Miljoenennota 1988* is overigens duidelijk optimistischer dan die van de *MEV*. Zie hieromtrent ook M.A. Langman, *Schone schijn*, *ESB*, 16 september 1987, blz. 849.

10) *Miljoenennota 1984*, blz. 40.

11) *Idem*, blz. 44.

12) Aldus Th. Wöltgens in een interview in *de Volkskrant* van 20 augustus 1987: „Ik erger mij veel meer aan de verkeerde ramingen van de belastingopbrengsten. Die worden al sinds vijf jaar consequent te laag geschat, zodat we elk jaar onverwacht een meevaller hebben. Maar wel nadat de bezuinigingen al vastliggen. Dat neem ik Ruding kwalijk. Ik vind dat schuldige nalatigheid. Als de belastingen beter waren geraamd, waren allerlei bezuinigingen – ook die voor 1988 – niet nodig geweest”.

Tabel 5. Raming en realisatie rijksbelastingen (kasbasis, in mrd. gld.)

	1983	1984	1985	1986
Raming ontwerpbegroting	90,7	93,3	97,0	100,9
Realisatie	92,0	94,3	98,3	105,6
Verschild (+ = meevaller) a)	+ 1,3	+ 1,0	+ 1,3	+ 4,8

a) Door afronding kunnen afwijkingen voorkomen.
Bron: Miljoenennota, diverse jaren.

sche ramingen op. Zo worden te hoge ombuigingen en te hoge lasten aan de samenleving opgelegd, terwijl Financiën handenwrijvend al dat extra geld opstrikt. Sommigen betichten de minister in dit verband al van „schuldige nalatigheid” 12). In al deze beroering dient de minister van Financiën zijn gezicht in de plooi te houden. Hij is natuurlijk blij met iedere onvoorziene ontvangst of lager geraamde uitgave, maar hij kan het beter niet laten merken. Hij dient evenwel vóór alles een onduidelijke verantwoording te geven van forse bijstellingen. Dit zou veel sceptis ten aanzien van een aantal grote bijstellingen kunnen wegemen. De kansen daarvoor worden in de *Miljoenennota 1988* echter niet benut.

Om een goed beeld te krijgen van de bijstellingen in de uitgaven moet de zogenaamde *verticale toelichting* worden geraadpleegd. In de hoofdtekst van de Miljoenennota is de verantwoording van de bijstellingen nogal summier. Zo lezen we bij voorbeeld (op blz. 68) dat een groot deel van de bijstellingen wordt veroorzaakt door een tegenvallende prijsontwikkeling van de overheidsbestedingen, met name die van de investeringen. Over het precieze hoe en waarom van deze tegenvaller – bij een niet-tegenvallende *algemene* prijsontwikkeling – lezen we niets. En wat te denken van de rente-uitgavenraming: deze is ten opzichte van de *Meerjarencijferbrief van driekwart jaar geleden* naar boven bijgesteld „in verband met de veronderstelling van een *realistischer* (...) verloop van de rentevoet vanaf 1988” (blz. 68) (onze cursivering). De oorspronkelijke ramingen waren dus blijkbaar minder realistisch. Omdat de uitgaven elders in dit blad aan een uitgebreide bespreking worden onderworpen richten wij onze aandacht in het navolgende op de *belastingen* en de *aardgasbaten*.

In tabel 5 is voor vier jaren (1983 t/m 1986) een overzicht gegeven van de oorspronkelijk geraamde en de uiteindelijk gerealiseerde belastingopbrengst. Het beeld van deze tabel vertoont een opvallende gelijkenis met dat van tabel 4. Ook hier vier jaar achtereen een meevaller en ook hier verschillen tussen oorspronkelijke raming en realisatie die behoorlijk groot zijn.

Inmiddels is het jaar 1987 hard bezig zich in deze rij de voegen, zoals hiervoor al ter sprake kwam. In de *Voorjaarsnota 1987* onderging de belastingraming al een verhoging met f. 2,4 mrd. Het betrof hier voornamelijk de doorwerking van de eerdergenoemde meevaller in 1986. Vergeleken met de vermoedelijke uitkomsten kwam de opbrengst van 1986 namelijk f. 3,3 mrd. hoger uit. Door de herziening van de belastingramingen kon de raming van het financieringstekort ten tijde van de *Voorjaarsnota* iets omlaag (met ruim 0,4 mrd.), al was dit minder omvangrijk dan de belastingbijstelling. Het is begrijpelijk dat hierover in het parlement en daarbuiten het nodige is gezegd 13). Nu wordt in de Miljoenennota de belastingraming opnieuw substantieel verhoogd (+ f. 1,3 mrd.), terwijl het tekort wederom lager wordt geraamd. Dit laatste komt ten opzichte van de *Voorjaarsnota* ruim f. 0,7 mrd. lager uit. Er valt voor de minister van Financiën dus heel wat te verklaren, maar wie denkt op dit punt op zijn wenken te worden bediend, komt bedrogen uit. Het blijft bij wat algemene, kwalitatieve formuleringen. Met het bekend worden van nieuwe CPB-gegevens over de economische groei vóór 1987 „...kan thans een groter deel van de belastingmееvaller uit 1986 als structureel worden aangemerkt” (blz.

59). Er is sprake van „hogere niveauramingen”, „aanpassing van groeicijfers”, e.d. Maar hoe de vork precies in de steel zit, wordt niet duidelijk gemaakt. Waar het met name aan ontbreekt is een toelichting op de structurele meevaller in 1986. Dat het hierbij om een opmerkelijke meevaller gaat blijkt als we eens op een andere manier naar de belastingramingen kijken dan hierboven in tabel 5 en ook in de Miljoenennota is gedaan. Belastingen worden, net als de meeste macro-economische variabelen, geraamd in termen van *groei* (met de omzetbelasting als uitzondering: deze wordt namelijk geraamd op basis van het niveau van de bestedingen). Uit CPB-prognoses met betrekking tot de economische ontwikkeling wordt per belastingsoort een groeicijfer voor de opbrengst afgeleid. Samen met de gevolgen van wijzigingen in de belastingwetgeving en het opbrengstniveau in het voorafgaande jaar valt dan de opbrengst in het ramingsjaar te schatten. Een 'goede' raming levert dus met name een plausibel *groeicijfer* op. In tabel 6 geven we aan wat de verschillen waren tussen de oorspronkelijk geraamde groei van belastingen en het *accres* dat uiteindelijk is gerealiseerd. De cijfers zijn gecorrigeerd voor wijzigingen in de belastingwetgeving die op het moment van raming nog niet bekend waren. Verder hebben we in de tabel ook de geraamde en gerealiseerde groei van het nominale nationale inkomen weergegeven. Verschillen tussen deze laatste twee geven een indruk van bijstellingen in de (raming van de) economische ontwikkeling.

Wanneer voor alle jaren de geraamde groei van belastingen en nationaal inkomen wordt vergeleken met de betreffende realisaties, blijken de meeste meevallers uit tabel 5 *volstrekt logisch* te zijn geweest, dat wil zeggen overeen te stemmen met de meevallers in de macro-economische ontwikkeling. Groeide het nominale nationale inkomen sneller dan verwacht, dan gebeurde bij de belastingen in de regel hetzelfde. De orde van grootte van de wijzigingen was meestal ook plausibel. Door een benadering van de ramingen als hiervoor is gedaan komen eenmalige meevallers in een bepaald jaar (zoals in 1986) alleen in het *groeicijfer* van datzelfde jaar tot uitdrukking. Voor het daarop volgende jaar wordt weliswaar de *basis* hoger, maar het groeicijfer wordt er niet of nauwelijks door beïnvloed. De bijstelling van de (niveau!)raming voor 1987 als gevolg van de doorwerking van de meevaller in 1986 leidt dus in termen van groei niet tot een verandering; de groei is zowel wat betreft nationaal inkomen als wat betreft belastingopbrengsten ongewijzigd gebleven.

Er blijven wat betreft twee jaren echter vraagtekens bestaan. In 1984 viel de toeneming van het nationale inkomen mee, terwijl de groei van de belastingen iets lager uitkwam dan verwacht. Het opvallendst is echter de gang van zaken met betrekking tot het eerder genoemde jaar 1986. De uiteindelijke groei van het nominale nationale inkomen blijkt in dit jaar een fractie *lager* te zijn uitgevallen dan oor-

Tabel 6. Groei rijksbelastingopbrengst en netto nationale inkomen, in procenten ten opzichte van het voorafgaande jaar

	1983	1984	1985	1986	1987
Groei belastingopbrengst:					
– raming ontwerpbegroting	– 1,8	3,0	1,7	3,6	4,7
– realisatie a)	– 0,5	2,5	4,3	7,4	4,7
Groei netto nationaal inkomen:					
– oorspronkelijke raming (MEV)	3,3	2,2	2,3	2,8	0,5
– realisatie a)	3,6	4,7	4,6	2,7	0,5

a) Voor 1987 de recentste raming.
Bron: Miljoenennota, diverse jaren; Macro Economische Verkenning, diverse jaren.

13) Zie bij voorbeeld C.A. de Kam, Ramingsfouten met een staartje, *ESB*, 5 augustus 1987, blz. 715.

Tabel 7. Raming en realisatie van de aardgasbaten, in mrd. gld.

Begrotingsjaren:	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Raming in Miljoenennota								
1979	11,2	-	-	-	-	-	-	-
1980	14,3	13,6	-	-	-	-	-	-
1981	22,4	23,3	-	-	-	-	-	-
1982	28,8	31,2	32,4	32,2	-	-	-	-
1983	20,0	21,2	22,9	23,2	22,6	-	-	-
1984	18,3	18,4	17,6	16,6	15,9	14,8	-	-
1985	-	19,9	20,6	17,5	16,5	15,1	16,2	-
1986	-	-	23,1	22,3	15,8	15,0	15,8	16,2
1987	-	-	-	21,2	10,0	8,2	9,9	11,9
1988	-	-	-	-	10,5	8,6	8,9	10,1
Realisatie	18,5	20,5	23,0	21,4	-	-	-	-

Bron: Miljoenennota, diverse jaren.

Tabel 8. Olieprijs en dollarkoers

	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Olieprijs (\$ per barrel)	13,02	18,67	30,87	34,50	33,56	29,00	27,50	26,30	13,50
Dollarkoers	2,16	2,00	1,99	2,50	2,67	2,86	3,21	3,32	2,45
Olieprijs in guldens per vat	28,12	37,34	61,43	86,25	89,61	82,94	88,28	87,32	33,08

Bron: CPB, EZ.

spronkelijk werd voorzien. De belastingen groeiden echter twee keer zo snel als aanvankelijk werd geraamd. Mede daardoor kon de raming voor 1987 (in 2 stappen) drastisch worden verhoogd. Op zijn beurt wordt daardoor de raming voor 1988 in (voor het rijk) gunstige zin beïnvloed. Hier is een uitgebreide toelichting dus wel op zijn plaats, te meer omdat de meevaller in 1986 de basis vormt voor de *belastingverlaging* die thans voor 1988 wordt voorgesteld.

In de *Voorlopige Rekening 1986* (de zogenoemde Februari-nota) kon de minister van Financiën nog weinig meer zeggen dan dat de belastingmeevaller van 1986 nog niet goed verklaard kon worden. De gevolgen van de ramingen van 1987 en latere jaren waren op dat moment „met veel onzekerheid omgeven” en konden „alleen nog maar tentatief worden aangegeven”. De structurele doorwerking van de meevaller werd geraamd op ca. f. 1,9 mrd. 14). De eerstvolgende gelegenheid waarbij de belastingramingen aan de orde kwamen, was de *Voorjaarsnota 1987* 15). Daarin werden de belastingontvangsten voor 1987 f. 2,4 mrd. hoger geraamd dan in de *Miljoenennota 1987*. Deze opwaartse bijstelling was grotendeels het gevolg van de doorwerking van de meevaller in 1986 (blz. 9), maar behalve het *vermelden* van doorwerking lezen we over de afwijkingen in 1986 niets. Kon de meevaller nog steeds niet goed verklaard worden, of was dat (naar de mening van de minister) inmiddels al niet meer actueel?

Nu wordt, zoals gezegd, in de Miljoenennota die doorwerking nog hoger berekend dan eerst werd voorzien, maar wederom blijft het bij feitelijke mededelingen. De aandacht voor het reeds afgesloten begrotingsjaar 1986 zal zowel bij het kabinet als bij het parlement inmiddels al wel tot een minimum zijn afgenomen. Wat overblijft is een belastingverlaging in 1988 die mogelijk is gemaakt door een tot nu toe onvoldoende verklaarde meevaller in 1986. De hier en daar al gedane uitspraken over verdere lastenverlichtingen in de jaren na 1988 worden hierdoor wel erg mistig.

De raming van de *aardgasbaten* is onder andere afhankelijk van twee volstrekt onvoorspelbare factoren: de koers van de dollar en de olieprijs. In de afgelopen jaren hebben zich in deze twee grootheden ingrijpende veranderingen voorgedaan en het is daarom ook niet vreemd dat er tussen raming en realisatie van de aardgasbaten forse ver-

schillen voorkwamen. Tabel 7 geeft hiervan een overzicht. Daarin is ook voor de jaren tot en met 1990 aangegeven hoe de ramingen zich in de achtereenvolgende miljoenennota's ontwikkelden.

Het meest opvallend in tabel 7 is het verloop van de verschillende ramingen voor één bepaald begrotingsjaar, de kolommen. In bijna alle gevallen is de hoogste raming voor het betreffende jaar ruwweg gesproken *twee* maal zo hoog als de laagste. Om een indruk te geven van de omvangrijke wijzigingen die in dollarkoers en olieprijs kunnen optreden, geven we hun ontwikkeling vanaf 1978 weer in tabel 8.

Vanaf 1978 steeg de olieprijs (in guldens gemeten) in vier jaar tijd tot het driedubbele; even zovele jaren later was hij al weer in de buurt van het niveau van 1978. De aardgasbaten van het rijk laten ongeveer een zelfde beeld zien. Geconcludeerd kan worden dat vooral de prijscomponent voor de fluctuaties in de baten heeft gezorgd.

Het behoeft nauwelijks betoog dat aan de voorspellingen van olieprijs en dollarkoers weinig verbeterd kan worden. Voor degene die slechts een van beide maar enigszins nauwkeurig weet te voorspellen, is een gouden toekomst weggelegd. Voor 'gewone' mensen, inclusief degenen die belast zijn met de raming van de gasbaten, blijft weinig anders over dan koffiedik, een glazen bol, of, zoals in de ramingen is gedaan, het doortrekken van de lijnen naar een 'geprik't niveau. Wanneer ramingen van de gasbaten – zoals dat voor 1987 het geval is – omvangrijke bijstellingen behoeven, is er derhalve geen reden om uit te gaan van verwijtbare ramingsfouten, laat staan van moedwillige fouten.

Dit alles betekent intussen wel dat de gasbatenraming voor het besluitvormingsproces over de rijksbegroting een heel aparte betekenis heeft. Het feit dat de raming van deze opbrengstcategorie van het ene op het andere jaar met vele miljarden guldens kan wijzigen, rechtvaardigt een eigen wijze van behandeling in de begroting 16). Hierbij

14) *Voorlopige Rekening 1986*, Tweede Kamer, Vergaderjaar 1986-1987, 19 895, nr. 1, blz. 2.

15) *Voorjaarsnota 1987*, Tweede Kamer, Vergaderjaar 1986-1987, 19 980, nr. 5.

16) Zie ook G.H.B. Verberg, Gasbaten en de rijksbegroting, *ESB*, 15 oktober 1986, blz. 1006-1010.

kan gedacht worden aan bewust (en duidelijk verantwoorde) voorzichtige ramingen, of aan het vormen van een reservefonds voor het afdekken van tegenvallers. Ook kan worden nagedacht over de vraag of het niet eens tijd wordt de koppeling van de (binnenlandse) gasprijzen aan de internationale olieprijs te heroverwegen. De SER is op dit moment overigens bezig met de voorbereiding van een advies over de behandeling van de gasbaten in de rijksbegroting. Of dit ook zal leiden tot een daadwerkelijke aanpassing van het begrotingsbeleid op dit punt, valt thans uiteraard nog niet te zeggen.

Een tweede opmerking betreft de wijze waarop ramingen en bijstellingen daarin worden verantwoord. Net als bij de belastingen geldt dat de informatieverstrekking in de Miljoenennota op dit punt erg beperkt is. Over de gebruikte uitgangspunten ten aanzien van de afzet, de dollarkoers en de olieprijs worden mededelingen gedaan, maar die zijn lang niet altijd even accuraat. Wat moet de lezer bij voorbeeld met de uitspraak dat voor het jaar 1987 wordt uitgegaan van een olieprijs van 17 à 18 dollar per vat, terwijl op dezelfde pagina wordt gezegd dat een prijsverschil van één dollar per vat de schatkist circa f. 0,5 mrd. scheelt? (zie blz. 74). Er zijn kabinetten voor minder in de problemen gekomen. Bovendien blijken bij nauwkeuriger lezing de uitgangspunten niet altijd overeen te stemmen. Zo wordt in de *MEV 1988* uitgegaan van een olieprijs in 1987 van 'ruim' 17 dollar per vat (blz. 9), spreekt de Miljoenennota op blz. 74 over '17 à 18' dollar en wordt op pagina 146 gesproken over een bedrag van 18,2 dollar per vat. Voor het jaar 1988 wordt in de *MEV* een prijs van 19 dollar per vat gebruikt, evenals de Miljoenennota dat doet op blz. 74, maar op blz. 146 wordt gesproken over 20 dollar. Voor 1990 ten slotte komt in de Miljoenennota zowel een prijs van 23 dollar (blz. 74 en 146) als van 24 dollar voor (blz. 183). Dit soort onvolkomenheden maken de verantwoording van de batenraming tot een mistig geheel. Dat geldt zeker ook voor de andere, nog niet genoemde, factoren die bepalend zijn voor de uiteindelijke schatting. Een goed zicht op de wijze waarop de ramingen ontstaan wordt door de Miljoenennota niet geboden.

Gebrekkige beheersbaarheid

De beheersbaarheid van de uitgavenontwikkeling vormt reeds lang een punt van aandacht in het overheidsbeleid. Om die beheersbaarheid bij de uitvoering van de begroting zo goed mogelijk te garanderen zijn reeds in 1971 de zogenoemde *regels van het stringente begrotingsbeleid* geformuleerd. Deze regels beogen overschrijdingen zoveel mogelijk te vermijden en onvermijdelijke overschrijdingen op het desbetreffende hoofdstuk te compenseren (17). Sindsdien zijn de regels regelmatig aangescherpt. In de *Miljoenennota 1979* zijn ze voor het laatst opnieuw geformuleerd (18).

Na de verschijning in 1983 van het zevende rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte (19), waarin het belang van een strikte naleving van de regels nog eens wordt beklemtoond, is in vrijwel elke Miljoenennota vermeld dat het kabinet van mening is dat de regels *behoren* te worden toegepast (20). De praktijk blijkt echter telkenjare sterker dan de leer. Zo ook in 1987; in dit jaar treden namelijk opnieuw omvangrijke overschrijdingen op bij de uitgaven (Gerritse zal elders in dit blad ingaan op deze overschrijdingen en op de vooruitzichten op dit punt voor de komende jaren). De uitspraak van het kabinet in de *Miljoenennota 1988* dat „dergelijke overschrijdingen in de toekomst vermeden moeten worden” (blz. 81; onze cursivering) past geheel in de traditie die we nu al jaren kennen: we zeggen dat iets behoort te gebeuren, maar we doen het gewoon niet. En of daar nu wettelijke voorschriften aan ten grondslag liggen of niet doet weinig ter zake. Omdat het de minister van Financiën aan machtsmiddelen ontbreekt om in deze situatie een substantiële verandering aan te brengen (21), worden ieder jaar bladzijden goede voornemens in de Miljoenennota volgeschreven om de grip van Financiën op

het financiële gebeuren te verstevigen. Tot op heden hebben deze niet het beoogde resultaat opgeleverd. We zullen dit illustreren aan de hand van een tweetal aspecten, namelijk de open-einderegelingen en de verbeteringsvoorstellen betreffende het comptabele bestel.

Reeds jaren geleden werd er in overheidsnota's op gewezen dat open-einderegelingen in belangrijke mate verantwoordelijk zijn voor overschrijdingen. In het zevende rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte is bij voorbeeld aan deze regelingen uitgebreid aandacht geschonken (22). In achtereenvolgende miljoenennota's zijn maatregelen genoemd die tot een betere beheersing van deze uitgaven zouden kunnen leiden (23). Enkele daarvan – zoals de koppeling van de aanpassingen in de sfeer van de huursubsidie aan individuele in plaats van aan algemene inkomensmutaties – zijn inmiddels uitgevoerd. Voor het overige is er echter in de afgelopen jaren onthutsend weinig gebeurd. Pas onlangs is namelijk *voor het eerst* een *inventarisatie* gemaakt van de thans bestaande open-einderegelingen. Deze inventarisatie – die mede op verzoek van het parlement tot stand is gekomen – is in de woorden van de Miljoenennota „een eerste stap op weg naar een systematische doorlichting van open-einderegelingen” (blz. 30). Waar reeds zo lang bekend is dat deze regelingen een knelpunt vormen had iets dergelijks toch veel eerder behoren te gebeuren, zeker als wordt bedacht dat de open-einderegelingen maar liefst eenderde deel van de totale rijksuitgaven beslaan.

Iets dergelijks komen we ook tegen op het terrein van wat in de Miljoenennota het *comptabele bestel* wordt genoemd, of wel het geheel van (wettelijke) regels en voorschriften met betrekking tot de voorbereiding, de uitvoering en de controle van de begroting. Omdat een aantal comptabele voorschriften al jaren met voeten wordt getreden – zoals die met betrekking tot de verplichtingenadministratie (24) en die met betrekking tot het opstellen van de rekening (25) – worden ook al jaren verbeteringsvoorstellen geformuleerd: deze hebben voornamelijk betrekking op een verbetering van de informatieverstrekking aan het Ministerie van Financiën. Van belang is bij voorbeeld, zo merkte de Studiegroep Begrotingsruimte reeds op, dat er een integratie van de kas- en verplichtingenadministratie tot stand komt (26). In de Miljoenennota van 1984 (blz. 101) en die van 1986 (blz. 87) wordt dat belang nog eens onderstreept. De huidige Miljoenennota weet ons te melden dat een betere informatievoorziening *kan* worden bereikt door invoering van een geïntegreerde verplichtingen-kasadministratie (blz. 85); alsof we dat inmiddels nog niet wisten. Een *plan van aanpak* ter verbetering van de administratieve organisatie in de rijksdienst is medio juli aan het parlement gezonden. Volgens de Miljoenennota moet dit plan uiterlijk in 1990 zijn beslag krijgen. Erg veel voortvarendheid blijkt uit het voorgaande bepaald niet.

Daar komt nog het volgende bij. De door Financiën in het verleden en ook thans weer voorgestelde verbeteringen in het comptabele bestel hebben allemaal betrekking op wat in de economische literatuur de *formele structuur* wordt genoemd. Ze betreffen in hoofdzaak nieuwe voorschriften of het aanscherpen van bestaande; deze hebben in feite allemaal tot doel de centrale (beheers)positie van Financiën te versterken. Over deregulering gesproken!

17) *Miljoenennota 1971*, blz. 17.

18) *Miljoenennota 1979*, blz. 46-47.

19) Studiegroep Begrotingsruimte, *Beheersbaarheid van de collectieve uitgaven*, 's-Gravenhage, 1983.

20) Zie bij voorbeeld *Miljoenennota 1986*, blz. 86 en *Miljoenennota 1987*, blz. 91-92.

21) A.G.J. Haselbekke, Het begrotingsproces in revisie, *ESB*, 4 januari 1984, blz. 17-18.

22) Studiegroep Begrotingsruimte, op. cit., blz. 32-34.

23) Zie bij voorbeeld *Miljoenennota 1985*, blz. 86 en *Miljoenennota 1986*, blz. 85 en 88-91.

24) Studiegroep Begrotingsruimte, op. cit., blz. 190-195.

25) M.P. van der Hoek, De externe controle van de rijksuitgaven, *ESB*, 12 maart 1986, blz. 279-281.

26) Studiegroep Begrotingsruimte, op. cit., blz. 177.

Veranderingen waarbij de centrale positie van Financiën (enigszins) dreigt te worden aangetast hebben tot op heden nauwelijks een kans gekregen. Zo merkte de directeur-generaal van de Rijksbegroting over voorstellen tot zelfbeheer enkele jaren geleden onder andere op: „Eerst goed beheer, dan pas zelfbeheer” (27). Niettemin functioneert een aantal dienstonderdelen in 1986 en 1987 als proeftuin voor zelfbeheer. In de *Miljoenennota 1988* wordt daarover niets gezegd: hoe zijn de ervaringen met de experimenten? De term zelfbeheer komt in de huidige Miljoenennota alleen voor in de verklarende woordenlijst. Uit de hedendaagse literatuur kan als communis opinio worden afgeleid dat het voor een daadwerkelijke beheersing van de publieke sector niet voldoende is om formele regels en voorschriften te stellen c.q. aan te scherpen. Deze worden toch – via de zogenoemde *informele* structuur – omzeild (28).

Van belang is zodanige maatregelen te treffen dat vakministers en de bureaucratie buiten het departement van Financiën *zelf belang krijgen* bij het beter functioneren van het begrotingssysteem. Aan dit aspect wordt in de *Miljoenennota 1988* volledig voorbijgegaan. Dit brengt ons tot de conclusie dat de door het kabinet voorgestelde verbeteringen in het comptabele bestel slechts in bescheiden mate aan een betere beheersing van de publieke sector zullen bijdragen. Aan de door de Miljoenennota (blz. 58) zelf genoemde eerste voorwaarde – inhoudelijke medewerking van de ministeries – zal *niet* worden voldaan: men werkte in de afgelopen jaren niet mee (zie hierboven) en zal dat in de toekomst ook niet doen, tenzij men er zelf belang bij heeft.

Ten slotte

‘Het gaat beter, maar nog niet goed’. Dat is ongeveer de teneur van de budgettaire nota’s van de afgelopen jaren.

Wat ons betreft slaat dit niet alleen op de economie maar ook op de Miljoenennota zelf. Er zijn dit jaar duidelijk verbeteringen te zien in de informatieverstrekking; op die punten klaart de nevel dus op. Wat betreft een aantal andere – belangrijke – zaken blijven we hinder ondervinden van dichte mist. De onderbouwing van (bijstellingen in) de ramingen van ontvangsten en uitgaven, de verantwoording van het gekozen beleid en de maatregelen ter beheersing van de uitgaven zelf blijven onnodig vaag.

Ton Haselbekke
Arie Ros

27) J.K.T. Postma, Actuele ontwikkelingen in het financiële management bij de overheid, *ESB*, 20 november 1985, blz. 1159.

28) Zie bij voorbeeld F.K.M. van Nispen, De intelligentie van ambtenaren, *ESB*, 8 april 1987, blz. 345-346 en A.G.J. Haselbekke, *Profijt-beginsel en politieke besluitvorming*, Leiden, 1987, met name hoofdstuk 4.



De mist klaart iets op

(foto ANP)