

Discipline

In vrijwel alle industriële landen is in de afgelopen jaren een beleid gevoerd gericht op het verminderen van de collectieve uitgaven en de tekorten van de overheid. In de meeste landen heeft dat ertoe geleid dat het beslag van de collectieve sector op de nationale middelen belangrijk is gedaald. Ook in ons land staat de politiek al jaren in het teken van het bezuinigen. Maar wat elders lukte, kwam hier niet voor elkaar. Ondanks alle inspanningen zijn de collectieve uitgaven als percentage van het nationale inkomen nauwelijks gedaald, is het financieringstekort niet noemenswaardig afgenomen en is de collectieve-lastendruk hoger geworden in plaats van lager.

Dat komt niet omdat er niet genoeg is bezuinigd. Sinds 1982 is er voor rond de f 40 mrd. omgebogen. Dat had voldoende moeten zijn om het probleem van de groeiende rentelast onder controle te krijgen en ook nog wat te doen aan de internationaal gezien uitzonderlijk hoge collectieve-lastendruk in ons land. Het probleem tijdens het eerste kabinet-Lubbers was echter dat wat aan de ene kant werd weggesneden, aan de andere kant weer bijgroeide. Tegenover de ombuigingen stonden overschrijdingen en nieuwe uitgaven die het resultaat van de ombuigingsinspanningen ongedaan maakten. Het bezuinigen werd zo een frustrerende bezigheid. Het ene gat was nog niet gedicht, of ergens anders was al weer een nieuw lek ontstaan.

Om dit probleem het hoofd te bieden werd in het regeerakkoord van het tweede kabinet-Lubbers uitdrukkelijk vastgelegd dat overschrijdingen zouden worden gecompenseerd door extra ombuigingen volgens de spelregels van het stringente begrotingsbeleid. Dit hield in dat de leden van het kabinet zich verplichtten overschrijdingen op hun begroting in beginsel in hetzelfde jaar binnen hun eigen begroting te compenseren, ongeacht de oorzaken van die overschrijdingen. Eventuele meevallers aan de inkomstenkant mochten daar niet voor worden gebruikt; die moesten ten goede komen aan vermindering van het financieringstekort of verlagende van de collectieve-lastendruk.

De aanscherping van de budgettaire spelregels bleek echter niet veel te hebben geholpen. In de *Miljoenennota 1988* moest de minister van Financiën constateren dat de tendens tot overschrijding van de uitgaven zich onverminderd had voortgezet. De 'tegenvallers' en tussentijdse beleidsintensivering waren al weer opgelopen tot f 5,3 mrd. op de rijksbegroting en f 1,7 mrd. bij de sociale-verzekeringuitgaven. Nieuwe bezuinigingen waren nodig om dat gat te dichten. Besloten werd dat het nu maar eens afgelopen moest zijn. De kwaliteit van de ramingen zou worden verbeterd, de begrotingsuitvoering zou scherper worden gevolgd, dreigende overschrijdingen zouden vroeger worden gesignaleerd, open-einderegelingen zouden zoveel mogelijk worden 'dichtgeschroeid' en het kabinet zou nog scherpere afspraken maken om compensatie van overschrijdingen binnen dezelfde begrotingspost resp. hetzelfde begrotingshoofdstuk tot stand te brengen.

In de brief van minister Ruding aan de Tweede Kamer van 19 januari jl. zijn de nieuwe kabinetsafspraken ter versterking van de budgettaire discipline vastgelegd. Er geldt nu absoluut geen pardon meer voor bewindslieden die met overschrijdingen te kampen hebben. Zij moeten de overschrijding binnen hun eigen begroting compenseren. Alleen als de overschrijding voortkomt uit

een basiswet, waarbij personen recht kunnen doen gelden op een bepaalde subsidie of uitkering, kan de ministerraad tot generale compensatie besluiten, dat wil zeggen de compenserende bezuiniging volgens een bepaalde verdeelsleutel over het geheel van de rijksbegroting of de collectieve uitgaven omslaan. Compensatie moet echter hoe dan ook plaatsvinden. Daarnaast moet voor elk nieuw beleidsvoorstel dat geld kost, van meet af aan worden aangegeven van welke andere begrotingspost de middelen worden afgehaald. Alleen in geval van calamiteiten en andere majeure onvoorzienbare ontwikkelingen kan hiervan worden afgeweken.

En toen kwam minister Deetman. Eerst met zijn interview in *Trouw* over de absurditeit van de budgettaire spelregels en het dwingende financiële kader van het regeerakkoord. Daarna met zijn 'tegenvaller' bij de studiefinanciering. En het lukte hem nog ook! Hoewel de bewindsman bij zijn collega's in het kabinet op geen enkele bijval kon rekenen ("geen agent voor een student"), hoefde hij zijn overschrijding niet volledig te compenseren. Om een crisis te vermijden moest minister Ruding bakzeil halen en de overheveling van studieleningen van het rijk naar het particuliere bankwezen (onder staatsgarantie) als bezuiniging accepteren, ook al is het dat volgens de spelregels van het begrotingsbeleid niet.

De schade hiervan is veel groter dan de f 200 mln. waar het bij de studiefinanciering om gaat. De positie van minister Ruding in het kabinet is verzwakt. Op een beslissend moment heeft hij de steun van de minister-president moeten ontberen. Dat is weinig minder dan dodelijk voor een minister van Financiën. De uitdrukkelijke afspraken over de budgettaire discipline zijn binnen luttele maanden van tafel geveegd en Rudings collega's zullen zich dat ongetwijfeld herinneren op het moment dat zij met hun eigen overschrijdingen te biecht moeten. De voortgang van het saneringsbeleid zal ernstig worden belemmerd.

Hoezeer de budgettaire moraal verzwakt is blijkt ook uit de Voorjaarsnota 1988. Opnieuw dreigen er overschrijdingen ad f 1,6 mrd. Deze worden maar voor f 0,4 mrd. gecompenseerd. De rest wordt weggestreept tegen meevallers bij de belastingontvangsten. Alleen daaraan is het te danken dat het financieringstekort niet stijgt. De keerzijde is natuurlijk dat de collectieve-lastendruk ten opzichte van de *Miljoenennota 1988* met 0,8 procentpunt oploopt.

Kabinet en parlement zijn bezuinigingsmoe. Dat gaat ten koste van de budgettaire discipline. Helaas biedt de toestand van de overheidsfinanciën nog geen enkele aanleiding tot versoepeling van het beleid. Als de internationale conjunctuur omslaat en de belastingmeevallers in tegenvallers verkeren, loopt het financieringstekort weer op en gaat de collectieve-lastendruk weer stijgen. Dan nemen ook de rentelasten weer toe, hetgeen nieuwe bezuinigingsronden noodzakelijk maakt. Dan blijkt dat twee kabinetten-Lubbers niet voldoende zijn geweest om het karwei te klaren. Omdat het ontbrak aan discipline.

L. van der Geest