

Een ambtelijke begrotingscatechismus

D. A. P. W. VAN DER ENDE*

Eind juli is het eindrapport van de studiegroep begrotingsruimte verschenen. In dat rapport wordt de budgettaire praktijk van de laatste jaren systematisch en op onverbloemde wijze uit de doeken gedaan. Bovendien bevat het voorstellen voor maatregelen om tot een betere beheersing van de collectieve uitgaven te komen. De beperking van het rapport is dat het de visie bevat van een groep ambtenaren. De auteur is van mening dat de studiegroep met haar rapport de ketel op het vuur heeft gezet. De bedoeling van zijn artikel is die ketel nog wat op te stoken.

Inleiding

Om het begrotingsbeleid alsnog sluitend te krijgen komt het regelmatig voor dat in de Miljoenennota zogenaamde ongespecificeerde, dus niet ingevulde, negatieve aanvullende posten worden opgenomen. Voornemens tot ombuiging waarvan nauwelijks bekend is of, hoe en wanneer deze concreet kunnen worden ingevuld. Ook in de afzonderlijke begrotingshoofdstukken komen regelmatig ongevulde ombuigingen voor. Voor nieuw beleid wordt soms, bij wijze van politiek compromis, een kunstmatig laag bedrag opgenomen. De financiële tegenvallers die zich dan later openbaren worden als „exogeen” aangemerkt en aldus op de algemene problematiek afgewenteld.

Er zijn landen waarin iemand die dergelijke zaken in de openbaarheid brengt naar een onherbergzaam oord wordt verbannen. In Nederland zijn deze mededelingen gedaan in een nota die de minister van Financiën aan het parlement heeft toegezonden. Die nota is het eindrapport van de studiegroep begrotingsruimte, dat minister Ruting op 22 juli ll. aan de Tweede Kamer heeft doen toekomen. Leden van die studiegroep waren een aantal hoofdamttenaren van het Ministerie van Financiën en van enkele andere ministeries. Onderwerp van het rapport is de beheersbaarheid van de collectieve uitgaven. In getypte vorm bestaat het rapport uit 400 bladzijden. De eerste 300 bladzijden geven een analyse van de historisch gegroeide situatie. De laatste 100 bladzijden bevatten verbeteringsvoorstellen.

Belang van het rapport

Door de aard van het aan de orde gestelde onderwerp, door de uitvoerige behandeling van de verschillende aspecten en door de onbevangenheid van de uiteenzettingen is het een belangrijk rapport. Ieder die in de komende tijd iets over een budgettair onderwerp te berde wil brengen zal het rapport moeten raadplegen. Voor hen die in de Nederlandse openbare financiën geïnteresseerd zijn is het een soort catechismus.

Het belang van het rapport is niet dat het zoveel nieuws brengt. Aan degenen die zich met deze zaken plegen bezig te houden, was het meeste van wat erin staat al min of meer bekend. Het belang van het rapport is dat het deze zaken systematisch en op onverbloemde wijze uit de doeken doet, zodat het moeilijker wordt om zonder meer op de in de laatste jaren gebruikelijke wijze voort te gaan. Dat geldt te meer omdat het maatregelen voorstelt om in de toekomst de ontwikkeling van de collectieve uitgaven beter te kunnen beheersen.

De beperking van het rapport is dat het de visie bevat van een

groep ambtenaren. De Zwarte Piet wordt op een wat simpele wijze aan de politici toespeeld. Weliswaar wordt in het voorwoord goedmoedig opgemerkt dat ook in de ambtelijke begrotingsvoorbereiding ontduikings- en ontwikkelingsverschijnselen optreden, maar elders in het rapport wordt zonder meer gesproken over het (politieke) onvermogen om expliciet prioriteiten te stellen en pijnlijke keuzen te maken.

Dat kan bij de lezer de mening doen postvatten dat, als de politici het rapport nu maar goed lezen en zich vervolgens braaf houden aan wat hun daarin wordt aangeraden, het voortaan met de beheersbaarheid van de collectieve uitgaven best zal meevallen. Zo eenvoudig liggen de zaken niet. Het overheidsbeleid wordt in het Nederland van vandaag feitelijk bepaald door een samenspel van groepen uit de categorieën politici, ambtenaren en burgers. Elke groep beziet de zaken vanuit haar eigen optiek. Voor de voorstellen in dit rapport betekent dit dat, voor zover politici het met die voorstellen eens zijn of het daarover eens zullen worden, zij nog voor het probleem staan hoe ze deze aan hun achterban moeten verkopen. Het overleg tussen de groepen, ten dele rechtstreeks, ten dele in overlegorganen waarin verschillende groepen zijn vertegenwoordigd, en voor een belangrijk deel ook indirect via de media, verloopt vaak moeilijk. Geen ideaal systeem, en op onderdelen stellig voor verbetering vatbaar, maar men moet zich wel steeds realiseren dat in het grootste deel van de wereld het overheidsbeleid op een nog veel onbevredigender manier tot stand komt.

Een belemmering voor het bereiken van samenwerking is vaak het zogenaamde „prisoners' dilemma”, dat ook in het rapport ter sprake wordt gebracht. Groepen zullen over het algemeen pas bereid zijn om met het oog op een gezamenlijk te bereiken voordeel het behartigen van hun directe eigen belang te temperen wanneer zij de overtuiging hebben dat de bereidheid daartoe ook bij de andere betrokken groepen aanwezig is. Als die overtuiging er niet is ontstaat een patstelling. Een betere beheersing van de collectieve uitgaven is daarom alleen mogelijk wanneer men erin slaagt de bestuurlijke organisatie en de bestuurlijke procedures zodanig te veranderen dat dergelijke patstellingen minder voorkomen. Er zal nog veel moeten gebeuren eer we zover zijn, maar elke stap in de goede richting is meegenomen.

Dit artikel heeft geen verdere pretentie dan een bijdrage te leve-

* Medewerker van Twijnstra Gudde NV te Deventer. Was directeur van het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven. Was voordien in verschillende functies werkzaam bij het Ministerie van Financiën.

ren aan de discussie over de aard van de stappen die daartoe zullen moeten worden ondernomen. Achtereenvolgens zal, naar aanleiding van wat in het rapport daarover wordt opgemerkt, aandacht worden besteed aan:

- het behandelde tijdvak;
- de structuur van de collectieve sector;
- de structuur van de collectieve uitgaven;
- het begrotingsinstrument;
- de besluitvorming over de begroting.

Het behandelde tijdvak

Over het algemeen behandelt het rapport de ontwikkelingen in de laatste jaren. Wanneer daarvoor aanleiding is wordt verder teruggesproken. Zo wordt voor de beschrijving van de budgettaire normering de introductie van het trendmatig begrotingsbeleid in het begin van de jaren zestig als uitgangspunt genomen. Ook in andere opzichten is dat een zinvol begin. In de tweede helft van de jaren vijftig was de periode van economische groei begonnen (al wisten we toen nog niet dat die zo lang zou duren). De in de Miljoenennota van 1961 geïntroduceerde Zijlstra-norm stond, hoe belangrijk ook, niet op zich zelf, maar vormde de sluitsteen in een stelsel van budgettaire besluitvorming waarvoor minister Liefstijn na de oorlog de grondslagen had gelegd. Elementen van dit stelsel waren, behalve de zojuist genoemde Zijlstra-norm, een institutioneel sterke positie van de minister van Financiën, de opbouw van een ambtelijk apparaat dat hem daarbij op doeltreffende wijze ter zijde kon staan, ook, en vooral, wat de beleidsmatige aspecten betreft, handhaving van een strak tijdschema bij de begrotingsvoorbereiding, nauwkeurig vastgelegde procedures voor het bilateraal overleg tussen de minister van Financiën en zijn ambtgenoten, de introductie in Nederland van de elders reeds lang bekende streefcijfers („target figures”), een zeer terughoudende opstelling van de ministerraad ten opzichte van gedetailleerde bemoeiingen met de begrotingsvoorbereiding (conform het reglement van orde: alleen aangelegenheden die het algemeen regeringsbeleid betreffen en de eenheid van het regeringsbeleid kunnen bevorderen). Tot de jaren zeventig heeft dit stelsel alleszins redelijk gewerkt, zeker als men het vergelijkt met wat er in die tijd in sommige andere landen gebeurde. De kort na de oorlog hoog opgelopen staatsschuld kon door extra aflossingen worden vermindert. Het zou interessant zijn geweest als de studiegroep nauwkeurig had onderzocht hoe en waarom dit stelsel in latere jaren geleidelijk is afgebrokkeld.

De studiegroep is hiertoe niet gekomen omdat zij over de ontwikkelingen in de jaren zestig en zeventig een minder gunstig oordeel heeft. Volgens haar was er reeds in de jaren zestig en in het begin van de jaren zeventig voor alles een beetje extra. Aan beleidsinhoudelijke merites van het bestaand beleid zou nauwelijks aandacht zijn geschonken. De feiten zijn dat in het begin van de jaren zestig veel van het uit de naoorlogse jaren daterende bestaand beleid is opgeruimd en dat reeds in die periode een extrapolatie van de lopende begroting tot een hoger uitgavetotaal op de begroting van het volgende jaar zou leiden dan volgens de Zijlstra-norm was geoorloofd. Er moest dus toen al geknepen worden. Lang niet alle moeilijkheden werden opgelost door inkomstenverhoging. In 1966 werd de eerste naoorlogse personeelstop ingesteld. Tussentijdse begrotingsronden kwamen ook toen reeds voor, b.v. tijdens de Berlijn-crisis.

Over de kern van het stelsel, het z.g. externe overleg tussen de minister van Financiën en zijn respectieve ambtgenoten, bevat het rapport slechts één zin: „Resterende (d.i. na het ambtelijk overleg overgeblevene) problemen werden vervolgens bilateraal besproken op ministerieel niveau”. Hierop volgt: „Voor ook dan nog niet opgeloste problemen was de ministerraad het eindstadium”. Niet wordt vermeld dat, wanneer het om een probleem ging waarbij het algemeen regeringsbeleid niet duidelijk was betrokken, de ministerraad het geschil over het algemeen weer terugverwees naar de „twee heren” voor hernieuwd overleg.

Inderdaad was, zoals het rapport constateert, het totaal van de uiteindelijke ontwerp-begroting vaak hoger dan de som van de streefcijfers, zij het, wat het rapport eveneens vaststelt, dat de overschrijding in het algemeen vrij beperkt was. In een periode van economische groei, waarbij de reële groei meestal groter was dan bij de normering was aangenomen, is dat begrijpelijk en is dat ook geen ramp. De moeilijkheden ontstonden pas toen de groei minder werd,

de overschrijdingen groter, en bovendien het stelsel met Zijlstra-norm, streefcijfers en bilaterale besprekingen als kern van de procedure geleidelijk ging afkalven en door een andere aanpak werd vervangen (steeds vernuftiger redeneringen om de Zijlstra-norm te ontwijken, vervanging van de streefcijfers door meerjarenramingen, de bilaterale besprekingen werden minder belangrijk en vonden ten slotte niet meer plaats, steeds verder gaande detailbemoeiingen door de ministerraad).

Terecht is de kritiek van de studiegroep dat de sociale-verzekeringssfeer niet in de normering was betrokken en dat aldus het snelst groeiende deel van de collectieve uitgaven buiten beschouwing bleef. Hierbij dient echter te worden bedacht dat in die tijd de opvatting nog algemeen was dat de sociale verzekeringen vanwege hun dwingend karakter weliswaar bij wet moesten worden geregeld, maar dat de overheid zich verder zoveel mogelijk buiten deze zaken diende te houden. Het betrekken van de sociale verzekeringen bij de begrotingsnormering zou destijds door de betrokken bevolkingsgroepen niet zijn aanvaard en het zou niet mogelijk zijn geweest daarvoor de medewerking van het parlement te verkrijgen.

De structuur van de collectieve sector

Zo'n honderd jaar geleden bestond wat we tegenwoordig de collectieve sector noemen uit twee volwaardige bestuurslagen, het rijk en de gemeenten. De provincies fungeerden in hoofdzaak als intermediair bestuur tussen die twee bestuurslagen en de waterschappen hebben van oudsher een speciale taak. Voor het vraagstuk van de beheersbaarheid van de collectieve uitgaven zijn de activiteiten van de provincies en waterschappen kwantitatief van secundair belang.

In beginsel hadden het rijk en de gemeenten elk een eigen taak die zij met eigen inkomsten moesten financieren. Ook een eeuw geleden waren er al inbreuken op dit beginsel: de gemeenten moesten meewerken aan de uitvoering van rijkswetten (het z.g. medebewind, toen zelfbestuur genoemd) en er was ook toen al een begin van een „financiële verhouding” (een wat eufemistische term voor het verschijnsel dat het rijk aan de gemeenten financiële uitkeringen verstreekt). Kwantitatief hadden deze beide inbreuken op het genoemde beginsel echter toen nog geen grote betekenis.

Heden ten dage ziet de collectieve sector er heel anders uit. De gemeentelijke uitgaven in het kader van het medebewind zijn veel omvangrijker geworden dan de eigen, autonome uitgaven. De eigen inkomsten van de gemeenten bedroegen in 1980 nog slechts een kleine 6 procent van het totaal. De andere 94 procent ontvangen de gemeenten van het rijk, 32 procent als algemene uitkering en 62 procent in de vorm van specifieke uitkeringen. De „gewone dienst” van de gemeentelijke begroting behoort in evenwicht te zijn. Zo niet, dan komt de gemeente onder een soort financiële voogdij van het rijk te staan. Deze eis van begrotingsevenwicht brengt met zich mee dat, zoals het rapport terecht opmerkt, voor zover de gemeentelijke uitgaven niet door het rijk met specifieke regelingen beheersbaar zijn, het rijk toch, via de beheersing van de inkomstenbronnen, een indirecte invloed kan uitoefenen.

De sterke uitbreiding van het medebewind heeft het aanzijn gegeven aan een tweetal leerstukken. Een officiële doctrine is dat de gemeenten door het rijk kunnen worden verplicht z.g. basisvoorzieningen te verzorgen. Wat een basisvoorziening is maakt het rijk uit en het kan dit begrip naar believen uitbreiden. In de bestuurlijke praktijk komt men daarnaast de opvatting tegen dat het voorzieningenniveau in alle Nederlandse gemeenten vrijwel gelijk behoort te zijn. Verplichte basisvoorzieningen zijn een regelrechte aanval op de gemeenten als zelfstandige bestuurslaag. Een overal gelijk voorzieningenniveau is met gemeentelijke autonomie principieel onverenigbaar.

Naast deze „verticale” veranderingen van de collectieve sector hebben er ook in „horizontale” zin opmerkelijke veranderingen plaatsgemaakt. Tussen de collectieve sector en de particuliere sector ontwikkelde zich een grijs tussengebied. Het rapport gaat vooral in op drie fenomenen in dat tussengebied: het sociale-verzekeringstelsel, de gezondheidszorg en wat wordt genoemd „extra-budgettaire vormen van overheidsbeslag”. Tot deze laatsten worden gerekend:

- regelgeving in de vorm van het opleggen van verplichtingen aan personen of aan groepen uit de particuliere sector, gepaard gaande met financiële consequenties voor de betrokkenen;

- garantieverleningen aan de particuliere sector;
- het algemeen burgerlijk pensioenfonds, waarbij het rapport de premies tot de collectieve sector rekent, maar de pensioenbetalingen niet.

Voor de verticale structuur van de collectieve sector noemt het rapport een aantal veranderingen die al enige tijd in discussie zijn. Het aantal specifieke uitkeringen moet verminderen (onder gelijktijdige verhoging van de algemene uitkering), maar lang niet alle specifieke uitkeringen zullen mogen verdwijnen. De gemeenten moeten meer eigen inkomsten krijgen, maar toch weer niet te veel. Een forse stap in de richting van herstel van de vroegere zelfstandige gemeentelijke bestuurslaag wordt in het rapport niet aan de orde gesteld, ook niet als doelstelling op langere termijn. Terwijl dat uit een oogpunt van een betere beheersing van de collectieve uitgaven toch zeer aantrekkelijk zou zijn. Nu wordt het gemeentelijk vernuft beheerst door de gedachte: „hoe krijgen we het meeste geld van het rijk?” Een situatie waarbij dit vernuft zich meer richt op de vraag: „hoe kunnen we het geld dat we van onze medeburgers vorderen zo optimaal mogelijk besteden?” is een waarborg voor een beheerst financieel beleid.

Om dit artikel niet langer te maken dan het toch al is laten we, wat de horizontale structuur van de collectieve sector betreft, de voorstellen van de studiegroep inzake de gezondheidszorg en de extra-budgettaire vormen van overheidsbeslag buiten beschouwing — hoe interessant en belangrijk die voorstellen op zich ook zijn — en beperken we ons tot de sociale-verzekeringsfondsen.

Volgens de studiegroep is „een fundamentele herbezinning op de uitgangspunten van het stelsel van sociale verzekering een dwingend noodzaak”, maar de voorstellen die zij doet zijn niet zo fundamenteel en laten de uitgangspunten in hoofdzaak onaangetaast. Voorgesteld wordt de premiëstelling wel, maar het financieringssaldo niet in de algemene budgettaire normering te betrekken. Argument voor dit laatste is dat de regel dient te gelden dat de premies elk jaar voldoende moeten zijn voor de verwachte uitkeringen en de noodzakelijke reservevorming. Als men nu een paar regels verder leest dat in de praktijk is gebleken dat die regel niet altijd wordt nageleefd, lijkt dit argument niet erg overtuigend. Voorts wordt een aantal zaken voorgesteld die eerder als nuttige verbeteringen van het bestaande dan als fundamentele veranderingen zijn aan te merken.

Opmerkelijk is het dat een door de ontwikkeling van de laatste jaren voor de hand liggende oplossing, te weten het — uiteraard met inachtneming van een overgangperiode — integreren van de sociale-verzekeringsfondsen in ons algemene begrotingsstelsel, in het rapport niet wordt genoemd. Reeds in 1960 heeft een deel van de toenmalige commissie tot voorbereiding van een herziening van de Comptabiliteitswet (de commissie-Simons) voorgesteld om althans de fondsen van de volksverzekeringen de status van gewone begrotingsfondsen te geven.

Integratie van de sociale fondsen in de normale begrotingsstructuur zou uiteraard ook inhouden dat in het voorjaar voor die fondsbegrotingen bij de minister van Financiën ontwerpen moeten worden ingezonden, dat de minister van Financiën hierover overleg pleegt met zijn ambtgenoot van Sociale Zaken, dat de ontwerpen de ministerraad passeren, dat de Raad van State er advies over uitbrengt, dat zij op dezelfde wijze in de openbaarheid komen als de hoofdstukken en fondsen van de tegenwoordige rijksbegroting, dat zij bij wet, dus na goedkeuring door het parlement, worden vastgesteld en dat de uitgaven zijn onderworpen aan het normale toezicht van de Algemene Rekenkamer. Te verwachten is dat dit op verzet zal stuiten van de thans met de voorbereiding en vaststelling van die fondsbegrotingen belaste instanties, en dat mede in verband hiermede daartoe strekkende voorstellen zorgvuldig zullen moeten worden voorbereid. Gesteld zou kunnen worden dat wat de studiegroep voorstelt althans een eerste bescheiden stap in die richting is. Daartegenover staat dat als van de collectieve uitgaven, thans meer dan 70 procent van het nationaal inkomen bedragende, meer dan een derde deel buiten de normale democratische procedures wordt gehouden, regering en parlement hun fundamentele afwegingstaak niet naar behoren kunnen vervullen. De vraag rijst dan of het streven naar een betere, dat behoort ook te zijn een meer democratische, beheersing van de collectieve uitgaven wel voldoende serieus kan worden genomen, te meer omdat het euvel van de onvoldoende beheerste uitgavenstijging in de laatste decennia zich vooral in de sociale-verzekeringsector heeft voorgedaan.

De structuur van de collectieve uitgaven

Artikel 91 van de Grondwet van 1814 bepaalde dat de uitgaven, welke uit de gewone loop van zaken voortvloeiende, in het bijzonder tot de staat van vrede betrekking hebbende, also op een duurzame voet dienen te worden vastgesteld. Eenmaal door de Staten-Generaal goedgekeurd zijnde, mogen zij geen verandering ondergaan dan wanneer enig deel der uitgaven mocht komen te veranderen of geheel te vervallen. Wij zijn geneigd een dergelijk voorschrift als een anachronisme te beschouwen, uitsluitend van historisch belang, en wrijven onze ogen uit als we in het rapport van de studiegroep lezen dat, geleidelijk aan en zonder dat iemand het heeft gemerkt, een situatie is ontstaan waarbij rond 60 procent van de collectieve uitgaven in feite volgens het systeem van 1814 wordt geëffectueerd.

Het gaat hier om de uitgaven die bepaald worden door één of andere vorm van regelgeving waarbij financiële aanspraken aan derden worden toegekend. Die uitgaven zijn slechts beheersbaar naar de mate waarin de regelgeving beheersbaar is. Gegeven de bestaande regeling is van flexibiliteit via de jaarlijkse begroting geen sprake. Alleen wanneer de regeling zelf aan de orde kan worden gesteld, vervalt de flexibiliteit. Dergelijke uitgaven worden „open einde”-uitgaven genoemd. Van de resterende 40 procent is naar schatting 35 procent op korte termijn eveneens inflexibel, nl. 20 procent personeelsuitgaven en 15 procent contractueel verplichte uitgaven (waaronder de rente-uitgaven). Het komt er dus op neer dat op korte termijn maar 5 procent van de begrotingsuitgaven flexibel is.

Dwars door deze indeling loopt de indeling van de collectieve uitgaven in geïndexeerde en niet-geïndexeerde uitgaven. Ongeveer 60 procent is — of was althans tot voor kort — direct of indirect aan de lonen in het bedrijfsleven gekoppeld. Het is begrijpelijk dat de regering er nu bezwaar tegen heeft dat aldus anderen een groot deel van haar uitgaven bepalen, al moet niet worden vergeten dat de vroegere regeringen het erg plezierig vonden dat diezelfde anderen diezelfde uitgaven vele jaren binnen de perken hielden.

Vanzelfsprekend is het verschijnsel dat van de jaarlijkse collectieve uitgaven slechts 5 procent op korte termijn beïnvloedbaar is, een kernpunt bij het probleem van de uitgavenbeheersing. Om tot een grotere beheersbaarheid te komen moet deze situatie veranderen. Terecht wijdt het rapport hier veel aandacht aan.

In dit artikel zullen we ons beperken tot de „open einde”-uitgaven. Als remedie daartegen beveelt de studiegroep aan de uitkeringen uit hoofde van een regeling te „budgetteren”. Dat wil zeggen dat in de regeling een bepaling wordt opgenomen krachtens welke in de jaarlijkse begroting een bedrag wordt opgenomen dat maximaal beschikbaar is voor de desbetreffende activiteit. Onmiddellijk daarop tekent het rapport daarbij aan dat de werkingsfeer van deze budgettering belangrijk wordt beperkt omdat deze niet tot rechtsgeldigheid mag leiden. Het mag niet niet zo zijn dat bepaalde elementaire geachte voorzieningen voor de één wel en voor de ander niet beschikbaar zijn, louter omdat op een gegeven moment het geld op is. In overeenstemming hiermee acht de werkgroep mogelijkheden van budgettering bij de specifieke uitkeringen aan de gemeenten slechts in beperkte mate aanwezig en ziet zij deze bij de sociale-verzekeringuitgaven als uiterst problematisch.

Budgettering is dus als oplossing van het probleem van de „open einde”-uitgaven slechts in geringe mate effectief. Als andere oplossingen worden normering van rijksuitkeringen en het inbouwen van een eigen risico (voor de gemeente of voor de rechthebbenden) genoemd. Voor het rijk betekenen deze maatregelen een financiële verlichting. Er kunnen zich situaties voordoen waarbij het op zich zelf gerechtvaardigd is deze maatregelen toe te passen. Als bestrijding van het „open einde”-karakter van een voorziening zijn zij echter weinig aantrekkelijk omdat in feite de moeilijkheden naar een ander worden doorgeschoven.

De enige denkbare oplossing is dat, evenals wij van de begroting voor eens en altijd (Grondwet 1814) zijn geëvolueerd naar de jaarlijkse begroting, wij ook evolueren van de vaststelling van de tarieven tot nader order naar een jaarlijkse herziening van de tarieven, tegelijk met de vaststelling van de jaarlijkse begroting. Dan kunnen tarieven en begroting op elkaar worden afgestemd.

Theoretisch is het denkbaar dat tegelijk met de begrotingsontwerpen voorstellen worden ingediend tot wijziging van de in de wet opgenomen tarieven (zoals vaak met belastingwetten gebeurt). Praktisch is deze gedachte niet uitvoerbaar, omdat de behandeling van de verschillende begrotingshoofdstukken in het parlement

(waaraan de wijziging van de tarieven zou moeten worden gekoppeld) het resterend deel van het jaar en vaak ook nog een deel van het nieuwe jaar in beslag neemt. De nieuwe tarieven zouden daardoor meestal niet op 1 januari van het volgend jaar in werking kunnen treden. Praktisch is de gedachte van een jaarlijkse aanpassing van de tarieven alleen te verwezelijken wanneer de regering de bevoegdheid krijgt deze bij algemene maatregel van bestuur te wijzigen. Gedacht zou kunnen worden aan een regeling krachtens welke een zodanige algemene maatregel van bestuur bij de indiening van de begrotingsvoorstellen in ontwerp wordt gepubliceerd en pas wordt vastgesteld na verloop van een bepaalde termijn. Gedurende die termijn kunnen maatschappelijke organen dan opmerkingen maken en kan het parlement eventueel laten merken bezwaar te hebben.

Een dergelijke regeling lijkt ingrijpender dan zij is. Tarieven zijn in het verleden wel *verhoogd* voordat de desbetreffende regeling was gewijzigd. Dat werd geaccepteerd. Een probleem doet zich dus alleen voor bij eventuele verlagingen. De hier voorgestelde regeling is uit staatsrechtelijk oogpunt stellig verre te verkiezen boven het vroegere zonder meer vooruitlopen.

Het begrotingsinstrument

De overheidsbegroting zoals wij die in de westelijke democratieën kennen, is het produkt van een eeuwenlange ontwikkeling. In de loop van de negentiende eeuw zijn een aantal begrotingsbeginselen geformuleerd, de zogenaamde „grands principes budgétaires”. Daartoe behoren onder meer de eenheid van de begroting en het recht van het parlement om de specifieke bestemmingen van de toegestane gelden te regelen. Principes waaraan, zoals uit het voorgaande bleek, de huidige regeling voor de sociale fondsen niet voldoet. Een ander begrotingsprincipe is het jaarlijkse karakter van de overheidsbegroting.

De studiegroep stelt de jaarlijkse begroting als zodanig niet ter discussie, maar wil deze, ondanks de minder gunstige ervaringen die daarmee tot op heden zijn opgedaan, blijven koppelen aan een systeem van meerjarenplanning. Hiertegen kunnen ernstige bezwaren worden aangevoerd. De van een meerjarensysteem verwachte voordelen zullen in de praktijk grotendeels illusies blijken te zijn.

Zolang er gespecificeerde meerjarenramingen worden gepubliceerd zullen de ministeries de daarin opgenomen bedragen als minima beschouwen. Zij kunnen niet anders. Uit de gespecificeerde meerjarenramingen vernemen de in bepaalde uitgaven geïnteresseerde bevolkingsgroepen welke bedragen daarvoor in toekomstige jaren beschikbaar zullen worden gesteld. Wanneer daarna in de „echte”, jaarlijkse begroting lagere bedragen worden opgenomen is dat aan de betrokken bevolkingsgroepen nauwelijks verkoopbaar. Veelal zijn dat groepen die het ministerie, mede vanwege hun relaties met kamerleden en met de media, liever te vriend houdt.

Dit bezwaar geldt ook voor het door de studiegroep aanbevolen systeem van jaarlijks voortrollende meerjarenramingen, al is dat op zich minder kwalijk dan een stelsel met meerjarenafspraken. Meerjarenramingen geven wat de detaillering betreft bijna per definitie een verkeerd inzicht. Tot op zekere hoogte, en in een niet al te turbulent tijdvak, is het nog mogelijk om met een redelijke mate van waarschijnlijkheid prognoses te maken over de vermoedelijke ontwikkeling van macro-economische grootheden. Maar zodra men gaat uitrekenen welke bedragen per homogene groep in de komende vier jaren beschikbaar kunnen worden gesteld, bevindt men zich al gauw in de sfeer van de koffiedikkijkerij. Dit geldt ook voor perioden met een betrekkelijk gelijkmatige economische ontwikkeling. De in het rapport vermelde lage bedragen waarop destijds de kosten van nieuwe sociale wetten zijn geraamd, zijn in deze illustratief. De kosten van openbare werken worden sinds het begin der tijden altijd en overal veel te laag geraamd, en dat zal wel altijd zo blijven. Zelfs de ontwikkeling van reeds onderkende „camel noses” is, zo blijkt uit het rapport, moeilijk te ramen. Bij een normatief begrotingsbeleid moet, wanneer blijkt dat een post in een vroegere meerjarenraming te laag is geraamd en die uitgaaf verhoogd moet worden, daarvoor op een andere post compensatie worden gevonden. Het meerjarensysteem creëert aldus meer teleurgestelde verwachtingen dan nodig is.

Een nadeel van de meerjarenramingen dat nergens wordt genoemd, ook niet in het rapport van de studiegroep, maar dat toch

erg belangrijk is, is dat het opstellen van die ramingen tijd, aandacht en energie kost, en dat deze ten koste gaan van de tijd, aandacht en energie die aan de voorbereiding van de jaarbegroting kan worden besteed. Het verschil tussen de tijd die voor de invoering van de meerjarenramingen aan de jaarlijkse begroting werd besteed, en de tijd die daarna voor die begroting beschikbaar bleef, is schrikbarend. Hierbij komt nog dat de wenselijke habitus van een ambtenaar die over de beleidsmatige kanten van een begroting moet oordelen een heel andere is dan die van de rekenmeesters die meerjarenramingen post voor post moeten opstellen.

Een bijkomend bezwaar van het meerjarensysteem is het verschijnsel van de „ombuigingen”, in de zin van verlaging in meerjarenramingen in vergelijking met vroegere meerjarenramingen. Een soort luchtkastelenreductie, waarbij die ombuigingen altijd maar weer worden verward met bezuinigingen. Dit maakt de publieke discussie nodeloos ingewikkeld.

De genoemde bezwaren richten zich niet tegen studies over de vermoedelijke toekomstige ontwikkeling van de overheidsfinanciën, eventueel met globale prognoses, zij het dat daarbij dan wel ruime marges moeten worden aangegeven. De bezwaren hebben evenmin betrekking op de in het rapport bepleite meerjarenplanning van nodig geachte bezuinigingen in de huidige kabinetsperiode, mits deze planning, wat de gepubliceerde bedragen betreft, een globaal karakter heeft. Deze planning zou strikt tot de huidige kabinetsperiode beperkt moeten blijven, want anders wordt in de jaren 1985 en 1986 de verleiding groot om de moeilijke problemen maar rustig naar de volgende kabinetsperiode te laten voortrollen.

Een heel andere zaak die ook op het begrotingsinstrument betrekking heeft, is het „stelsel” volgens hetwelk de begrotingsuitgaven moeten worden geraamd. De studiegroep spreekt zich uit voor een gecombineerd verplichtingen-kasstelsel, met de nadruk op de verplichtingen. Hiervoor worden overtuigende argumenten aangevoerd. Opmerkelijk is echter dat voor de provincies en de gemeenten onlangs het — naar dezerzijds mening voor overheidslichamen minder geëigende — stelsel van lasten en baten is voorgeschreven.

De besluitvorming over de begroting

Aan de budgettaire theorie en praktijk kan een aantal richtlijnen worden ontleend voor de voorbereiding en vaststelling van de uitgavenbegroting van een overheidslichaam:

- de besluitvorming omvat twee hoofdelementen: de vaststelling van een toelaatbaar geacht uitgavetotaal (de prioriteit die de samenleving toekent aan de gezamenlijke activiteiten van het overheidslichaam) en de verdeling van dat bedrag over de verschillende voorzieningen (de onderlinge prioriteiten van de afzonderlijke uitgaven);
- de bij de besluitvorming betrokken politici en ambtenaren, en ook de daarin geïnteresseerde (groepen van) burgers, kunnen worden onderscheiden in degenen wier belangstelling vooral uitgaat naar het toelaatbaar geachte totaal en degenen die in de eerste plaats belangstelling hebben voor één of meer specifieke uitgaven c.q. uitgavencategorieën. Wildawsky noemt hen „guardians” en „spending advocates”. Stevens spreekt over „coördinatoren” en „pleiters”. Op het Ministerie van Financiën waren de termen „generalist” en „specialist” gebruikelijk. Het kan voorkomen dat dezelfde persoon in de ene situatie optreedt als generalist en in een andere situatie als specialist;
- de begroting komt altijd tot stand door een samenwerking, opzettelijk of niet opzettelijk, tussen generalisten en specialisten. De kwaliteit van de besluitvorming wordt echter verhoogd wanneer de organisatiestructuren en procedurele regelingen erop zijn gericht de samenwerking tussen generalisten en specialisten zo doeltreffend mogelijk te doen verlopen en met name de generalisten een duidelijk inzicht hebben in hun taak en over de capaciteiten beschikken om deze op een adequate wijze te vervullen;
- het risico van het ontstaan van patstellingen als gevolg van de aanwezigheid van „prisoners' dilemmas” bij de specialisten blijft altijd aanwezig. Dit risico vermindert echter wanneer de specialisten zo min mogelijk op directe wijze met elkaar in overleg treden en het overleg vooral op bilaterale wijze plaatsheeft met een generalist die een zeker vertrouwen heeft bij de specialisten en uit hoofde van zijn functie en persoonlijke kwaliteiten in staat is de ri-

valiserende prioriteiten van de specialisten tegen elkaar af te wegen;

- reeds in het begin van de begrotingsprocedure zullen tussen de generalisten en de specialisten afspraken moeten worden gemaakt over het toelaatbaar totaal en over toelaatbare subtotaal van de uitgaven. De generalisten zullen hiertoe voorstellen moeten doen omdat het nauwelijks denkbaar is dat de specialisten hierover uitsluitend in onderling overleg overeenstemming zullen bereiken. Wanneer er echter een behoorlijk onderbouwd voorstel ter tafel ligt leert de ervaring dat zij dit, eventueel geamendeerd, als basis voor de verdere begrotingsprocedure over het algemeen zullen aanvaarden;
- voor het bereiken van overeenstemming over de bedragen van de afzonderlijke uitgaven, of groepen van uitgaven, worden zowel door de generalisten („from the top down”) als door de specialisten („from the bottom up”) voorstellen ontwikkeld. In bilateraal overleg tussen generalist en specialist worden de voors en tegens van beiderlei voorstellen tegen elkaar afgewogen ten einde tot overeenstemming te komen. Een belangrijke voorwaarde voor het slagen van dit overleg is dat de verdere procedure van begrotingsvoorbereiding niet voorziet in een „beroepsinstantie” die bereid is uitspraken te doen over relatieve detailkwesties die het algemene begrotingsbeeld niet in belangrijke mate bepalen;
- het uiteindelijke begrotingsbeeld zal moeten voldoen aan bepaalde economische en politieke randvoorwaarden, maar binnen die randvoorwaarden wordt het bepaald door het krachtenspel van de daarbij betrokken groepen van politici, groepen van ambtenaren en (op de achtergrond) groepen van burgers.

Bij toetsing van de voorstellen van de studiegroep aan deze richtlijnen blijkt dat zij voor een deel daarmee in overeenstemming zijn, maar in andere opzichten niet. Ook de studiegroep bepleit een vroegtijdige vaststelling van het toelaatbaar uitgavetotaal, op grond van een daartoe overeen te komen systeem van normering. Hier hinkt het rapport in zoverre op twee gedachten dat onderscheid wordt gemaakt tussen een normering voor normale tijden en de normering die op dat moment nodig is. Ook met het oog op de verkoopbaarheid van de normering aan de bevolking is het beter zich tot het laatste te beperken.

Ook heeft de studiegroep er onvoldoende oog voor dat een begrotingsnorm alleen effectief kan werken wanneer deze is geformuleerd in een betrekkelijk eenvoudige, voor een breed publiek begrijpelijke vuistregel. De oorspronkelijke Zijlstra-norm voldeed aan die eis. De vuistregel moet ook het karakter hebben van een politieke afspraak, in die zin dat men er ook aan vasthoudt wanneer men wordt geconfronteerd met op zich misschien plausibele redeneringen dat sommige uitgaven buiten de norm kunnen worden gehouden.

Het valt op dat in het rapport de begrippen generalist en specialist niet worden genoemd. Hierdoor komt het functioneren van de minister van Financiën en van de minister-president als generalisten onvoldoende uit de verf en krijgt de ministerraad bij de begrotingsvoorbereiding een taak toebedeeld, die dit hoofdzakelijk uit specialisten bestaande college onmogelijk naar behoren zal kunnen vervullen.

Ten onrechte wordt gesteld dat de taak van het (ambtelijke) hoofd van de centrale directie Financiële en Economische Zaken (CAFEZ) van een ministerie op intra-departementaal niveau vergelijkbaar zou zijn met die van de minister van Financiën op inter-departementaal niveau. Deze taak valt op intra-departementaal niveau toe aan de betrokken vakminister. Daarover mag geen misverstand bestaan. De vakministers hebben een dubbelrol: specialist op inter-departementaal niveau en generalist op intra-departementaal niveau. Dit neemt niet weg dat de taak van de directeur CAFEZ op ambtelijk niveau bij de verschillende fasen van de begrotingscyclus erg belangrijk is en dat het aanbeveling verdient diens positie te versterken, maar dat is een andere zaak.

Door het niet in acht nemen van het onderscheid tussen generalisten en specialisten gaan de voorstellen van de studiegroep betreffende de rol van het parlement ook niet erg diep. Voorgesteld wordt onder meer de instelling van een kamercommissie in de geest van de vroegere algemene begrotingscommissie, die destijds op een mislukking is uitgelopen. Ook wordt het hanteren van een omvattender kader en van compensatieregels aanbevolen, denkbeelden die vroeger eveneens al eens aan de orde zijn geweest, maar waarvan nooit iets is terechtgekomen. De grondoorzaak van het mislukken van

dergelijke op zich zelf zeker rationele maatregelen is dat het parlement langzamerhand vrijwel uitsluitend uit specialisten is gaan bestaan, dat, anders dan bij voorbeeld in de Verenigde Staten, een tegenwicht van generalisten is gaan ontbreken, en dat daardoor de belangstelling van het parlement voor de financiële aspecten van het beleid steeds minder is geworden. Wanneer men ervan uitgaat dat in het parlement tot uitdrukking behoort te worden gebracht wat er bij de bevolking leeft, kan men dit verloop van zaken moeilijk aan het parlement verwijten. Ook de bevolking splitste zich steeds meer op in belangen- en actiegroepen die alleen maar belangstelling hebben voor hun specifieke doelstelling. Gedurende de lange periode van voortgezette economische groei kreeg de kostenkant van overheidsmaatregelen weinig aandacht, omdat men er van uitging, en vaak niet eens ten onrechte, dat deze wel op de één of andere manier in orde zou komen.

Om problemen te kunnen oplossen, moet men ze eerst als probleem onderkennen. Al zal dit voor velen een schrale troost zijn, het huidige tijdvak heeft althans die verdienste dat men meer begrip krijgt voor de noodzaak om ook bij het overheidsbeleid keuzen te maken. Dat afwegen van prioriteiten zal in belangrijke mate in het financiële vlak moeten gebeuren. Aansluitend op dit inzicht en in het besef dat een gecompliceerde maatschappij alleen kan functioneren bij een doelmatige arbeidsverdeling, zal ook het verschil in functie tussen generalisten en specialisten beter worden onderkend bij de bevolking en bij het parlement. Dat is een voorwaarde voor het tot stand brengen van in financieel opzicht meer bevredigende parlementaire procedures.

Deze verandering van instelling heeft niet vanzelf plaats en zeker niet zonder meer in het wenselijke tempo. Ook hier worden we geconfronteerd met de wet van de traagheid en met de bij ons allen bestaande neiging om de problemen van morgen te willen oplossen met instrumenten van gisteren. Die neiging moet worden overwonnen. De studiegroep heeft met haar rapport daarvoor de ketel op het vuur gezet. Ik hoop dat dit artikel er toe zal bijdragen de ketel verder op te stoken.

D. A. P. W. van der Ende