

# Het kasbeheer van het rijk

DRS. J. W. M. VAN LEUVEN\*

Vrijwel elk jaar bevat de Miljoenennota voornemens om de begrotingsdiscipline te verbeteren. Alle goede bedoelingen ten spijt heeft de minister van Financiën de laatste jaren echter steeds naar het grove beheersingsmiddel van de kasplafonds moeten grijpen. In dit artikel wordt het kasbeheer van het rijk in de afgelopen jaren besproken. Gezien de nadelen en ongewenste effecten van de huidige systematiek pleit de auteur ervoor in plaats van de kasuitgaven de verplichtingen tot uitgangspunt bij de begrotingsopstelling te nemen. Gecombineerd met gedetailleerde meerjarenramingen geeft een verplichtingenstelsel meer uitzicht op een terugkeer naar het trendmatig begrotingsbeleid.

## Inleiding

In de *Miljoenennota 1982* wordt in paragraaf 4.2 afzonderlijke aandacht gewijd aan de beheersing van de kasuitgaven tijdens de begrotingsuitvoering. De aandacht voor de beheersing van de begroting tijdens de uitvoering is in de laatste jaren toegenomen naar aanleiding van het uit de hand lopen van de omvang van het feitelijk financieringstekort op kasbasis van de overheid. Het feitelijk financieringstekort heeft de afgelopen jaren een dermate grote omvang aangenomen (zie tabel 1) dat dit gegeven een centrale rol is gaan spelen in het begrotingsbeleid. De rol van een trendmatige begrotingsbenadering lijkt daarmee voorlopig uitgespeeld.

- het stringent begrotingsbeleid;
- de meerjarenramingen;
- kasplafonds en artikel 12 van de Comptabiliteitswet 1976;
- begrotingssysteem en -procedure.

## Het stringent begrotingsbeleid

Naar aanleiding van de forse overschrijding van de begroting 1971 worden sindsdien de zogenoemde spelregels van het stringent begrotingsbeleid gehanteerd 3). Het stringent begrotingsbeleid is erop gericht dat tijdens de uitvoering van de begroting de bij de opstelling gekozen normstelling (sinds

Tabel 1. Financieringstekort op kasbasis in procenten van het nationaal inkomen

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
Rijk .....	1,3	1,4	0,1	-0,3	0,6	3,4	4,0	3,4	3,6	4,9	5,4	6,0
Totale overheid .....	3,8	3,8	2,0	1,5	2,9	5,3	5,1	4,0	4,4	5,6	7,5	7,8

Bronnen: *Centraal Economisch Plan 1981* (1970 t/m 1980), *Miljoenennota 1982* (1981).

Werd in de Miljoenennota's voor 1980 en 1981 nog verwacht dat een spoedige terugkeer naar het trendmatig begrotingsbeleid mogelijk zou zijn, de nota voor 1982 is hierover al minder optimistisch. De uitspraak dat het ook in een situatie zonder trendmatig begrotingsbeleid mogelijk en zinvol is elementen van dat beleid bij de begrotingsvoorbereiding te gebruiken, is daarbij veelbetekenend. De boodschap is duidelijk. Voorlopig zullen we het moeten doen met een begrotingsbeleid dat gebaseerd is op de ontwikkeling van het feitelijke financieringstekort.

In de *Miljoenennota 1981* worden de bezwaren van een dergelijke aanpak nog uitvoerig geschetst 1) waarbij met name zwaar weegt dat de budgettaire randvoorwaarden een zorgvuldige voorbereiding en uitvoering van het beleid bemlemmeren. In de laatste Miljoenennota wordt met name aandacht geschonken aan mogelijke verbeteringen van het proces van zowel voorbereiding als uitvoering van de begroting, waarbij aan het kasbeheer een centrale rol is toegedacht 2). Hieronder wordt op deze mogelijkheden nader ingegaan, waarbij tevens de mogelijkheid tot een terugkeer naar een meer trendmatige benadering in beschouwing wordt genomen. Achtereenvolgens worden belicht:

1979 het niveau van het feitelijke financieringstekort) niet overschreden wordt. Dit beleid heeft ertoe bijgedragen dat vanaf 1972 t/m 1978 geen overschrijdingen van de uitgavenbegrotingen optraden, uitgaande van de stand van zaken tijdens de Voorjaarsnota (zie tabel 2).

Opmerkelijk in tabel 2 is dat de gemiddelde afwijking van de realisatie t.o.v. de Voorjaarsnotaraming in de periode na 1972 groter is dan de periode daarvoor (2,3% in de periode 1972 t/m 1978 tegenover 1,35% in de periode 1966 t/m 1971). Als verklaring voor het achterblijven van de realisatie bij de raming van de uitgaven worden in de *Miljoenennota 1980* 4) ge-

\*De schrijver is directeur financiën van het Ministerie van Economische Zaken. Het artikel is geschreven op persoonlijke titel. De schrijver is erkentelijk voor de kritische opmerkingen en suggesties die hij op een eerste concept mocht ontvangen en is met name dank verschuldigd aan drs. W. J. Lameris voor zijn ondersteuning bij het schrijven van dit artikel.

1) Zie *Miljoenennota 1981*, par. 4.2.

2) Zie *Miljoenennota 1982*, hoofdstuk 4.

3) Zie de *Miljoenennota's 1972*, blz. 31; *1975*, blz. 52; *1977*, blz. 58; en *1979*, blz. 46.

4) Zie *Miljoenennota 1980*, par. 4.2, blz. 34-36.

Tabel 2. Verschil tussen realisatie en raming ten tijde van de Voorjaarsnota

Jaar	Verschil t.o.v. de Voorjaarsnota in mrd. gld.	Verschil in procenten van het begrotingstotaal
1966	-0,1	-0,7
1967	-0,5	-2,5
1968	-0,3	-1,3
1969	-0,4	-1,4
1970	+0,0	+0,1
1971	+0,7	+2,1
1972	-0,0	-0,1
1973	-0,9	-1,9
1974	-2,3	-4,3
1975	-1,8	-2,7
1976	-1,8	-2,4
1977	-2,1	-2,5
1978	-2,0	-2,1
Gemiddeld 1966/1978		-1,5
Gemiddeld 1966/1971		-1,4
Gemiddeld 1972/1978		-2,3

Bron: Miljoenennota 1980, bijlage 5.

noemd het met de autorisatiefunctie samenhangende maximumkarakter van de uitgavenramingen, alsmede de omvang van de in de begroting besloten volume-groei. Daarnaast zal de toepassing van de regels van het stringent begrotingsbeleid zelf mede hebben geleid tot forse onderschrijdingen in bepaalde jaren. Wanneer immers tijdens de rit per saldo tegenvallers dreigen te ontstaan, leiden genoemde spelregels tot een compensatie hiervan, veelal gerealiseerd via generieke ombuigingen.

In samenhang met het verschijnsel dat tegenvallers eerder bekend zijn dan meevallers, kan dit ertoe leiden dat de uiteindelijke realisatie, ondanks eerdere meer pessimistische vooruitzichten, toch blijkt mee te vallen. In de jaren 1975, 1976 en 1978 zijn ten tijde van de Voorjaarsnota compensaties voor verwachte tegenvallers getroffen, terwijl de realisatie van de uitgaven uiteindelijk achterbleef bij de ramingen. Zo werd in 1976 ruim f. 1,5 mrd. gecompenseerd, terwijl t.o.v. de Voorjaarsnota f. 1,8 mrd. minder werd uitgegeven dan verwacht.

De betekenis van het stringent begrotingsbeleid bij het teengaan van overschrijdingen is onmiskenbaar. In die zin heeft het beleid duidelijk aan de doelstelling beantwoord. Wel dient te worden gewezen op de mogelijke nadelige effecten van dit beleid op de beheersing van de kasuitgaven. Afgezien van het hierboven beschreven effect van onderschrijdingen kunnen de regels van het stringent begrotingsbeleid aanleiding zijn tot het conservatiever ramen van de kasuitgaven.

### Meerjarenramingen

Op grond van artikel 9 van de Comptabiliteitswet 1976 tweede lid sub b 5) dient de minister van Financiën bij de jaarlijkse aanbieding van de ontwerp-begroting ramingen in te dienen voor vier op het begrotingsjaar volgende jaren. Opvallend in deze bepaling is dat deze verplichting geldt voor de minister van Financiën en niet voor de onderscheiden vakministers. Ervan uitgaande dat de afzonderlijke departementen het best in staat moeten worden geacht de ook in de toekomst voor hun beleidsterrein noodzakelijke middelen te schatten, zou het meer voor de hand liggen de afzonderlijke vakministers voor te schrijven meerjarenramingen op te stellen en in te dienen. Overigens zal het veelal nu al in de praktijk zo zijn dat de in de Miljoenennota opgenomen meerjarenramingen zijn opgesteld door, of ten minste in overleg met de vakdepartementen. In de *Miljoenennota 1982* wordt gesproken over het belang van het beperken van de rol van de meerjarenramingen bij de begrotingsvoorbereiding.

De wens te komen tot deze beperking vloeit voort uit het nadeel dat de minister van Financiën heeft ondervonden van het systeem van de meerjarenramingen. Dit nadeel ligt vooral in de versterking van de inflexibiliteit in neerwaartse richting 6). In de laatste Miljoenennota's is ook gewezen op het belang van:

- de vergelijking van het begrotingsjaar met het daaraan voorafgaand jaar;
- de beheersing van en de controle op het aangaan van verplichtingen.

Mede gezien de noodzaak op macroniveau een redelijk stabiel kader te creëren waarbinnen de jaarlijkse begroting wordt opgesteld en uitgevoerd, zou ik willen pleiten voor een versterking van de rol van de meerjarenramingen. Om te voorkomen dat eenmaal gemaakte ramingen een verstarrende invloed, met name in neerwaartse richting, hebben, dient in de op te stellen ramingen van kasuitgaven over verscheidene jaren een onderscheid te worden gemaakt tussen:

- a. de kasuitgaven samenhangend met reeds aangegeven verplichtingen;
- b. de kasuitgaven samenhangend met ongewijzigd beleid, gedefinieerd in termen van het niveau van de lopende begroting;
- c. de kasuitgaven samenhangend met t.o.v. het lopend jaar voorgenomen wijzigingen (in de volumesfeer) van het beleid.

De onder a genoemde uitgaven vormen in een dergelijk systeem een technisch minimum, de onder b en c genoemde uitgaven vormen onderwerp van discussie tijdens de begrotingsvoorbereiding. Op deze wijze wordt gestalte gegeven aan een combinatie van een vorm van „zero-base budgeting” (toetsing b en c) met een marginale toetsing (van alleen c). Een dergelijke systeem zal ook duidelijk maken dat de „vrije beslissruimte” (b en c) in de loop der geraamde jaren toeneemt. Op deze wijze wordt ook voorkomen dat bij heroverwegingsprocessen beleid dat pas op wat langere termijn te gelde komt, buiten schot blijft.

Een systeem van meerjarenramingen zoals hierboven beschreven, zou van onderop moeten worden opgebouwd, d.w.z. dat de afzonderlijke departementen verplicht worden gedetailleerde ramingen voor het begrotingsjaar en vier opvolgende jaren in te dienen. In dit verband zij gewezen op het belang van artikel 16 derde lid van de Comptabiliteitswet 1976 7). In zijn brief aan de Tweede Kamer der Staten Generaal over

5) Artikel 9 van de Comptabiliteitswet 1976 luidt:

1. Het ontwerp van de begroting wordt ons jaarlijks ter indiening bij de Tweede Kamer aangeboden door onze Minister van Financiën.

2. Deze voegt bij het ontwerp van de begroting:

- a. een nota betreffende de toestands van 's Rijks financiën, waarin mede zijn opgenomen beschouwingen over de betekenis van het voorgenomen beleid voor de volkshuishouding;
- b. ramingen voor vier op het begrotingsjaar volgende jaren;
- c. een overzicht van de totalen der uitgaven en ontvangsten en saldi over de laatste tien jaren;
- d. een balans van de bezittingen, vorderingen en schulden van de Staat naar de toestand per 31 december van het laatst verstrekken jaar met een toelichting, waaruit onder meer blijkt naar welke grondslagen deze zijn gewaardeerd.

6) Zie *Miljoenennota 1980*, par. 6.1 en *Miljoenennota 1981*, par. 4.4.

7) Artikel 16 van de Comptabiliteitswet 1976 luidt:

1. Het dienstjaar is het kalenderjaar.
2. Als uitgaven en ontvangsten van het dienstjaar worden geraamd en verantwoord de geldelijke betalingen en ontvangsten in dat jaar.
3. Voor de in het dienstjaar aan te gane verplichtingen wordt, voorzover deze tot uitgaven in latere jaren zullen leiden, naast de raming van de uitgaven van het dienstjaar een raming van die verplichtingen opgenomen tenzij de omvang daarvan niet kan worden bepaald.
4. Het bepaalde in het derde lid geldt niet voor:
  - a. rechtstreeks uit een wet voortvloeiende verplichtingen;
  - b. rente en aflossing van Nationale Schuld;
  - c. verplichtingen wegens lonen en wachtgeld en soortgelijke periodieke verplichtingen;
  - d. verplichtingen wegens huren en pachten en soortgelijke periodieke verplichtingen, indien terzake uitgaven in het dienstjaar zijn geraamd;
  - e. andere door onze Minister van Financiën aan te wijzen verplichtingen, welke een bedrag van f. 250.000 per begrotingsartikel niet te boven gaan.

de uitvoering van de Comptabiliteitswet 1976 8) schrijft de minister van Financiën dat door de departementen nog vaak te weinig gebruik wordt gemaakt van genoemde bepaling. Een volledig systeem van meerjarenramingen vereist echter een consequente toepassing van artikel 16 derde lid.

Een bijkomend voordeel van een gedetailleerde opzet van de meerjarenramingen door de departementen is dat dit ook kan bijdragen tot een verbeterde beheersing van de kasuitgaven tijdens de uitvoering. Een eerste vereiste voor een en ander is dat de departementen voldoende zijn toegerust om een dergelijk verfijnd systeem op te zetten. Zo'n systeem stelt hoge eisen aan administratie en informatie, waaraan mede met behulp van moderne technieken invulling moet kunnen worden gegeven.

### Kasplafonds en artikel 12 van de Comptabiliteitswet 1976

In de *Miljoenennota 1980* werd op basis van de onderschrijdingen in de jaren 1972 t/m 1978 en de verwachte onderschrijding in 1979 een correctiepost ingevoerd voor verwachte onderuitputting. Deze aftrekpost op de uitgaven ten bedrage van f. 1 mrd. is in feite de voorloper van het systeem van kasplafonds. Bij de introductie van de aftrekpost kondigde de toenmalige regering aan dat niet zou worden volstaan met het aanbrengen van een globale correctie 9). Voor het geval dat de verwachte onderuitputting zich niet of in mindere mate zou voordoen, werden aanvullende beleidsombuigingen in het vooruitzicht gesteld. Zoals inmiddels bekend werd naar aanleiding van de ongunstige ontwikkeling van het financieringstekort, met name als gevolg van sterk tegenvallende belastingontvangsten, besloten tot ombuigingen op de begroting 1980. Naast de ombuiging van in totaal f. 3 mrd., waarvan f. 1,5 mrd. door beperking van uitgaven op de begrotingshoofdstukken 10), werd de vooronderstelde onderuitputting toegerekend aan de afzonderlijke departementen. Te zamen met de ombuigingen leidde dit tot de vaststelling van kasplafonds per begrotingshoofdstuk. Op het systeem van de kasplafonds en de relatie met artikel 12 van de Comptabiliteitswet 1976 wordt in par. 4.2 van de *Miljoenennota 1982* nader ingegaan.

Kasplafonds worden daarbij beschouwd als een verscherping van de spelregels van het stringent begrotingsbeleid. Deze spelregels waren immers niet van toepassing op de bedragen die aan de lopende begroting kunnen worden toegevoegd op grond van artikel 12 Comptabiliteitswet 1976, terwijl de uitgaven uit hoofde van deze toevoeging een opwaartse druk op het financieringstekort veroorzaken.

Dit laatste is het gevolg van het feit dat bij de raming van begrotings- en financieringstekort wordt geabstraheerd van de invloed van artikel 12 Comptabiliteitswet 11). Op grond van dit artikel kan de in een bepaald jaar begrote kasruimte die in dat jaar niet tot realisatie is gekomen, worden toegevoegd aan de ruimte van de daaropvolgende begroting, voor zover ten aanzien van de te verrichten uitgaven schriftelijk verplichtingen zijn aangegaan. Artikel 12 van de huidige Comptabiliteitswet is in feite de voortzetting van artikel 24 van de Comptabiliteitswet 1927. Het bepaalde in artikel 12 geeft echter beperktere mogelijkheden tot overboeking dan artikel 24 Comptabiliteitswet 1927. De bedoeling hiervan was dat de in absolute bedragen snel groeiende omvang van de overloop zou worden omgebogen, gezien de nadelen die aan een omvangrijke overloop verbonden zijn, te weten:

- onzekerheid voor het totale budgettaire beslag;
- negatieve impuls op de kwaliteit van de raming van uitgaven.

Hoe sterk de overloop gegroeid is en dat deze groei bij het in werking treden van de Comptabiliteitswet 1976 inderdaad omgebogen is blijkt uit tabel 3.

Uit tabel 3, met name de kolom 3, blijkt ook de mogelijke invloed die van de overloop ex artikel 12 Comptabiliteitswet kan uitgaan op het financieringssaldo van het rijk. Bij de ra-

Tabel 3. Overboekingen ingevolge artikel 24 Comptabiliteitswet 1927, met ingang van 1978 toevoegingen ex art. 12 Comptabiliteitswet 1976

Jaar waarnaar is overgeboekt resp. toegevoegd	Overboeking resp. toevoeging in mln. gid.	(1) in procenten van het ontwerp-begrotingstotaal	(1) in procenten van het nationaal inkomen	Financieringstekort van het rijk in procenten van het nationaal inkomen (4)
	(1)	(2)	(3)	(4)
1960-1969 a) .....	1.221	8,5	2,1	1,7
1970 .....	2.488	8,6	2,4	1,3
1971 .....	2.867	8,8	2,4	1,4
1972 .....	2.789	7,4	2,1	0,1
1973 .....	2.917	6,8	1,9	0,3
1974 .....	3.664	7,2	2,1	0,6
1975 .....	5.617	8,9	3,0	3,4
1976 .....	8.459	10,9	3,9	4,0
1977 .....	8.897	10,3	3,7	3,4
1978 .....	6.747	7,0	2,6	3,6
1979 .....	6.555	6,2	2,4	4,9
1980 .....	6.052	5,3	2,1	5,4
1981 .....	6.349 b)	5,3	2,0	6,0 c)

a) Gemiddelde per jaar.

b) Ontleend aan de lijst van antwoorden op de *Miljoenennota 1982*, kamerstuk 17100, nr. 4, antwoord 105.

c) Volgens *Miljoenennota 1982*.

Bron: gegevens gedeeltelijk ontleend aan de nota van de minister van Financiën, Uitvoering Comptabiliteitswet 1976, kamerstuk 16756, nr. 1.

ming van dit saldo in de *Miljoenennota* wordt voorondersteld dat de omvang van de overloop van jaar tot jaar constant is. Deze vooronderstelling wordt gemaakt bij het vaststellen van het totale budgettaire kader. Het is niet uitgesloten dat bij de opstelling van de afzonderlijke begrotingshoofdstukken impiciteit rekening is gehouden met de invloed van de overloop ex artikel 12. In een enkele begroting is dit expliciet gebeurd 12).

Uit kolom 1 en 2 van tabel 3 blijkt dat de in de *Miljoenennota's* gehanteerde vooronderstelling in het merendeel van de achter ons liggende jaren onjuist was. Dit ervaringsfeit, alsmede de betekenis van de overloop zowel in absolute bedragen als ook in procenten van het begrotingstotaal, is voldoende aanleiding de tot nu toe gehanteerde vooronderstelling ter discussie te stellen. Dit te meer gezien de mogelijke invloed van de overloop op het financieringstekort (vergelijk de kolommen 3 en 4 van tabel 3). Uitgaande van het bestaan en de huidige toepassing van artikel 12, zouden de uitgaven op grond van de overloop bij de begrotingsvoorbereiding moeten worden betrokken. De reden die in par. 4.2.1 van de *Miljoenennota 1982* wordt genoemd om dit niet te doen — te weten het niet goed kunnen ramen van de toevoegingen — is twijfelachtig. Het lijkt niet aannemelijk dat het ramen van kasuitgaven op reeds aangegane en derhalve bekende ver-

8) Brief van de Minister van Financiën aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, kamerstuk 16756, nr. 1.

9) Zie *Miljoenennota 1980*, par. 4.4.

10) Zie de nota Ombuigingen 1980, kamerstuk 16193, nr. 1.

11) Artikel 12 van de Comptabiliteitswet 1976 luidt:

1. Bij een begrotingswet kunnen artikelen van uitgaaf worden aangewezen aan welke door ons bij in het Staatsblad op te nemen besluit bedragen kunnen worden toegevoegd, welke op de overeenkomstige artikelen van het vorige dienstjaar onbesteed zijn gebleven.

2. Zodanige toevoeging kan slechts geschieden met inachtneming van het bij de aanwijzing te stellen maximum en ten behoeve van uitgaven, waarvoor vóór het einde van het vorige dienstjaar schriftelijk een verplichting is aangegaan.

3. Een besluit, als in het eerste lid bedoeld, behoeft de medewerking van onze Minister van Financiën, indien de voordracht niet van deze uitgaat. Het wordt genomen binnen twee maanden na de plaatsing van de begrotingswet in het Staatsblad.

4. De beherende Minister doet aan de Staten-Generaal mededeling van de toegevoegde bedragen.

12) Zie de *Memories van Toelichting* bij de begrotingen voor het hoofdstuk Economische Zaken 1979, hoofdstuk XII, par. 1 en 1980, hoofdstuk XI, par. 1.

plichtingen moeilijker zou zijn dan het ramen van kasuitgaven voor nieuw voorgenomen beleid. Kasplafonds worden in de huidige praktijk vastgesteld op basis van de geraamde bedragen in de begrotingswetten. In deze bedragen is geen rekening gehouden met uitgaven uit hoofde van de overloop.

Aan het huidige systeem van kasplafonds kleeft een aantal bezwaren die tot nu toe weinig aandacht hebben gekregen. Hoewel het zeker van belang is deze bezwaren uitvoerig te evalueren wordt in het kader van dit artikel volstaan met een beknopte opsomming:

- de instelling van kasplafonds biedt geen oplossing van de financieringsproblematiek op langere termijn. De problematiek wordt slechts in de tijd vooruit geschoven en wellicht ook doorgegeven aan de lagere overheden 13);
- de overloop ex artikel 12 Comptabiliteitswet 1976 wordt kunstmatig in stand gehouden, waardoor het streven naar afbouw van de overloop wordt gefrustreerd;
- de impuls tot zorgvuldig ramen van de uitgaven uit hoofde van de overloop ontbreekt;
- het vooruitschuiven van betalingen kan in strijd zijn met het voorgenomen beleid (b.v. het beleid direct of indirect gericht op de verlichting van financieringsproblemen van bedrijven);
- het blijvend vooruitschuiven van kasuitgaven is privaatrechtelijk gezien onmogelijk. Het gaat immers om uitgaven waartoe de overheid zich tegenover derden reeds verplicht heeft;
- het achterwege laten van betalingen waarvoor reeds autorisatie is verkregen is staatsrechtelijk gezien een monstrem;
- in bepaalde omstandigheden kunnen kasplafonds aanleiding geven tot irrationeel handelen, zoals versneld betalen om de druk op het kasplafond van het volgend begrotingsjaar op voorhand te verminderen.

Overigens veronderstelt een systeem van kasplafonds een beheersbaarheid van de kasuitgaven van het rijk, waarvan het twijfelachtig is of deze reeds in voldoende mate aanwezig is. De noodzaak van een verfijnd kasbeheer doet zich immers pas sinds kort gevoelen. De invoering van het kasstelsel bij de Comptabiliteitswet 1976 maar vooral de feitelijke financieringsproblemen van het rijk maken een meer verfijnde administratie en op de kas toegespitst beheer noodzakelijk.

Een ander bezwaar van het systeem van kasplafonds heeft zich in de praktijk al gemanifesteerd. Het is in 1981 niet mogelijk gebleken strikt de hand te houden aan de ingestelde plafonds. De plafonds voor Volkhuysvesting en Ruimtelijke Ordening en voor Sociale Zaken zijn met f. 1 mrd. respectievelijk f. 200 mln. verhoogd 14). Het opvangen van alle exogene tegenvallers binnen het kasplafond blijkt inderdaad in bepaalde gevallen onuitvoerbaar. Een bijstelling van dergelijke omvang lokt twijfel uit over de houdbaarheid van het systeem.

In de *Miljoenennota 1982* worden suggesties gedaan ter verbetering van het systeem van kasplafonds 15). Daarbij wordt gedacht aan een intensivering van het voorafgaand toezicht volgens artikel 28 lid 2 van de Comptabiliteitswet 1976 en het plafonneren van verplichtingen. Wat betreft de intensivering van het voorafgaand toezicht kan men zich afvragen of dit in overeenstemming is met de bedoeling van artikel 28 lid 2 16). In ieder geval zou een dergelijke intensivering op gespannen voet staan met de aanbeveling van de zogenoemde Commissie Simons 17) dat een verbetering van het interne toezicht op de departementen voor de minister van Financiën aanleiding kan zijn verder terug te treden in het toezicht op de voorgenomen uitgaven.

Een belangrijk bezwaar van een intensivering van voorafgaand toezicht is dat een adequate uitvoering van de bij het parlement ingediende en op een bepaald moment geautoriseerde begroting en het daarin vastgelegde beleid kan worden belemmerd. Dit geldt evenzeer voor het plafonneren van verplichtingen in het kader van de Voorjaarsnota, zoals gesuggereerd in de *Miljoenennota 1982*. Bovendien zou het in-

stellen van een committeringsplafond veelal slechts in beperkte mate voor een verlichting in de kassfeer zorgen. Bij de huidige toepassing van artikel 16 lid 3 is het eerstejaars kas-effect van een mutatie in de verplichtingsfeer gemiddeld over de gehele rijksbegroting ca. 45% 18). Voor een aantal departementen ligt dit op ca. 25% (Onderwijs en Wetenschappen, Verkeer en Waterstaat, Economische Zaken). Een beperking van de verplichtingenruimte voor deze departementen met f. 100 mln. zou in het begrotingsjaar slechts voor ca. f. 25 mln. kasverlichting geven. Een gewenste beperking van de kasuitgaven ad f. 100 mln. zou een korting op de beleidsruimte van ca. f. 400 mln. kunnen vergen. Het huidige systeem van kasplafonds zou op deze wijze de inhoud van het voorgenomen beleid fundamenteel kunnen aantasten.

### Begrotingssysteem en -procedure

Mede in het licht van het hierboven gestelde ten aanzien van meerjarenramingen en artikel 12 Comptabiliteitswet 1976 rijst de vraag of het huidige begrotingssysteem voldoende mogelijkheden en waarborgen biedt voor een verantwoord kasbeheer. In de eerste plaats verdienen de verplichtingen meer aandacht te krijgen in de comptabiliteitswet en de daarop gebaseerde regels en voorschriften. De oorsprong van een belangrijk deel van de kasuitgaven is immers gelegen in het aangaan van verplichtingen. De verplichtingenbasis zou sterker verankerd kunnen worden in de begrotingswet door niet alleen die verplichtingen expliciet op te nemen die in latere jaren tot uitgaven zullen leiden, maar de volledige verplichtingenruimte. Deze is immers beleidsinhoudelijk en derhalve ook politiek het relevantst.

In de tweede plaats dient in samenwerking hiermee een systeem van meerjarenramingen te worden opgezet waarbinnen de verplichtingen en de daarbij behorende kasuitgaven op overzichtelijke wijze met elkaar in verband kunnen worden gebracht.

Daarnaast dient ook het in de comptabiliteitswet verankerde systeem van de eenjarige begrotingscyclus nader onder de loep te worden genomen. Dit hoeft niet meteen te betekenen dat aan een tweejarige cyclus als enig alternatief moet worden gedacht. Hoewel een langere begrotingsperiode onmiskenbaar voordelen heeft 19), zijn hiertegen ook bezwaren aan te voeren. Op aanbeveling van de Commissie Simons 20) is de eenjarige cyclus in de Comptabiliteitswet 1976 gehandhaafd.

Het beginsel van de eenjarige begrotingscyclus hoeft niet te betekenen dat er geen uitzondering op gemaakt kan worden. Zo biedt artikel 12 van de Comptabiliteitswet 1976 een uitzonderingsmogelijkheid voor kasuitgaven. In de *Miljoenennota 1982* is op dit punt een versnelling van de evaluatie van

13) Zie de *Miljoenennota 1982*, par. 4.2.3.3 onder b.

14) Zie *Miljoenennota 1982*, par. 6.2.1.

15) Zie *Miljoenennota 1982*, par. 4.2.4.2.

16) Artikel 28 van de Comptabiliteitswet 1976 luidt:

1. Onze Minister van Financiën bepaalt welke gegevens hem ten behoeve van het in het vorige artikel bedoelde overzicht dienen te worden verstrekt.

2. Voorts kan hij ten behoeve van dit toezicht bepaalde artikelen van uitgaaf aanwijzen ten laste waarvan geen verplichtingen mogen worden aangegaan, voordat hij daarmee heeft ingestemd.

17) De Commissie tot voorbereiding van een herziening van de Comptabiliteitswet onder voorzitterschap van prof. dr. D. Simons. Zie voor de begrenzing van het toezicht van de minister van Financiën hoofdstuk XV, par. 4 van het rapport van de Commissie.

18) Zie *Miljoenennota 1982*, bijlage 10C, waarbij de som van de kolommen 1 en 5 de totale verplichtingenruimte vormen en kolom 1 het eerstejaarskas-effect in guldens voor de gehele rijksbegroting is (13.022 + 15.477 = 28.499, waarbij 13.022 45,7% is van 28.499).

19) Zie P. B. Boorsma, *Op weg naar de versoberingsstaat, Openbare Uitgaven*, 1980, nr. 1 en G. J. Bakker, *Tweejaarlijkse begrotingen, ES*, 11 maart 1981.

20) Zie het rapport van de Commissie Simons, hoofdstuk VII.

de comptabiliteitswet aangekondigd 21). Dit kan worden toegejuicht. Het verdient echter ook aanbeveling de mogelijkheid te bezien tot het overboeken van verplichtingenruimte voor duidelijk in de tijd afgebakende beleidsprogramma's of -projecten. Op deze wijze kunnen ongewenste bijverschijnselen van een strikte eenjarige periode worden vermeden.

### **Samenvatting en conclusies**

Vooropgesteld zij dat een terugkeer naar een stabiel budgettair kader voor de langere termijn als randvoorwaarde voor een verantwoorde uitvoering van het voorgenomen beleid gewenst is. Daarvoor is het noodzakelijk dat het feitelijk financieringstekort tot aanvaardbare proporties wordt teruggebracht. De beheersing van zowel uitgaven als inkomsten is daarbij van groot belang.

Wanneer de hierboven behandelde aspecten worden ge-

toetst aan de doelstelling van de beheersing van de begroting, kan het volgende worden geconstateerd:

- de betekenis van het stringent begrotingsbeleid is dat dit beleid overschrijding tegengaat. Het beleid kan ongewenste effecten meebrengen ten aanzien van de nauwkeurigheid van de ramingen en daarmee van het kasbeheer;
- een systeem van gedetailleerd opgezette meerjarenramingen, gepaard gaande met een consequente toepassing van artikel 16 lid 3 Comptabiliteitswet 1976, en met een onderscheid tussen verbonden uitgaven en uitgaven op grond van de „vrije beslissruimte”, is van elementair belang voor een goede beheersing van de begroting en sluit bovendien aan bij de behoefte aan een stabiel budgettair kader op langere termijn;
- het systeem van kasplafonds kent naast voordelen wat betreft de beheersing van de uitgaven op korte termijn nogal wat nadelen en ongewenste effecten. Dit geldt eveneens voor het met het huidige systeem van kasplafonds ge-

lieerde verbod tot intering op overloop ex artikel 12 Comptabiliteitswet 1976, alsmede ten aanzien van eventueel aanvullende instrumenten zoals intensivering van het voorafgaand toezicht van de minister van Financiën en het plafonneren van verplichtingen. Gezien de nadelen en ongewenste effecten is het zeer twijfelachtig of het systeem van kasplafonds bijdraagt tot een betere beheersing van de begroting en biedt dit systeem bepaald geen garantie voor een terugkeer naar een trendmatig begrotingsbeleid;

- in het begrotingssysteem en de daarbij behorende procedures zijn wijzigingen mogelijk die een betere beheersing van de begroting zouden kunnen dienen. Te denken ware aan de invoering van een verplichtingenstelsel voor de begroting en daarmee aan een nadrukkelijker onderscheid tussen verplichtingen en kasuitgaven, een zichtbaar maken van de invloed van de overloop op grond van artikel 12 en het betrekken van deze overloop bij de ra-

ming van begrotings- en financieringstekort, alsmede een beperkte overboekingsmogelijkheid voor verplichtingenruimte.

Een beheersing van de kasbegroting veronderstelt in de eerste plaats zo goed mogelijke ramingen zowel van de verplichtingen als van de kasuitgaven. Een nauwgezet systeem van meerjarenramingen, gebaseerd op een consequente toepassing van de verplichtingensystematiek is daarbij van wezenlijk belang. Wanneer een dergelijk systeem verankerd wordt in de comptabiliteitswet en de informatiesystemen bij de departementen hierop zijn afgestemd, zal de noodzaak tot het hanteren van lapmiddelen zoals kasplafonds niet langer aanwezig zijn.

**J. W. M. van Leuven**

---

21) Zie *Miljoenennota 1982*, par. 4.2.4.3.