

Meer rust in het begrotingsbeleid

DRS. J.M.M.J. CLERX – DR. P.F. MAAS*

Het huidige stringente begrotingsbeleid, dat telkens noodzaakt tot tussentijdse aanpassingen en compensaties wanneer zich tegenvallers voordoen, deugt niet. Dat schrijven de auteurs van dit artikel. De voortdurende bijstellingen leiden tot rechtsonzekerheid, zij hollen de afweging uit en vergroten de politieke onrust. Om aan de bezwaren van het stringente begrotingsbeleid tegemoet te komen, bepleiten de auteurs herinvoering van het begrotingshoofdstuk „Onvoorzien”, waaruit tegenvallers kunnen worden opgevangen. Op die manier kan er meer rust en stabiliteit in het begrotingsproces worden gebracht. Dit zal de zaak van behoorlijk bestuur en beleid ten goede komen.

Inleiding

Binnenkort ijlen de bewindslieden weer heen en weer tussen departement en Catshuis met loodgieterstassen vol cijferopstellingen. Ze proberen dan overeenstemming te bereiken over de Voorjaarsnota én over de vraag of ook dit jaar tussentijdse ombuigingen in de lopende begroting noodzakelijk zijn 1). De voorbereiding van en de besluitvorming over de Voorjaarsnota vreet tijd in een periode waarin ook de komende begroting aandacht vraagt. Alles dreigt door elkaar te gaan lopen in een malle cijfermolen van uitvoering regeerakkoord, uitwerking lopende begroting, voorjaarsnota, streefcijfernota, meerjarenramingen, begrotingsvoorbereiding enz. Het huidige begrotingsbeleid wordt meer gebaseerd op dagkoersen dan op meerjarencijfers, kent daardoor rust noch duur, werkt verlamdend en vergroot de politieke onrust. Doordat de doelstellingen zelden of nooit gehaald worden, verliest de politiek haar geloofwaardigheid en neemt zowel de begrotingsdiscipline als de sociale discipline af. Kortom, op deze weg doorgaan is heilloos. De vraag is of het ook anders kan.

Begrotingsnormering en praktijk

Zijlstra introduceerde in 1960 het z.g. structurele begrotingsbeleid, dat tot 1979 gehandhaafd werd, zij het dat ook hier het spreekwoord van toepassing was: andere meesters, andere regels. In het algemeen stond het – aanvaardbare – begrotingstekort centraal in het structurele begrotingsbeleid. Dat begrotingstekort had een structureel karakter, omdat daarmee de besparingen en investeringen in de overige sectoren van de economie als het ware werden gecompenseerd, waarbij rekening gehouden werd met een noodzakelijk geacht overschot op de lopende rekening van de betalingsbalans. Uitgaande van dit aanvaardbare begrotingstekort en gegeven de trendmatige groei van het reële inkomen en de progressiefactor kon de beschikbare begrotingsruimte berekend worden. Deze beschikbare ruimte kon worden aangewend voor uitgavenverhoging en/of belastingverlaging. Het structurele begrotingsbeleid had twee belangrijke voordelen: het bracht continuïteit én perspectief in de begrotingspolitiek én het „depolitiseerde” de positie van de minister van Financiën, in die zin dat de besteding van de ruimte meer een zaak werd van het gehele kabinet. Bij de verdeling van de middelen behoeft Financiën niet langer de strijd van één tegen allen te voeren.

Van belastingverlaging kwam, behoudens dan bij het kabinet-Marijnen, weinig of niets terecht. Integendeel, sedert het optreden van het kabinet-De Jong (1967) werd de gehele ruimte benut

voor extra uitgaven. Sterker nog, belastingverhogingen waren nodig om de groeiende uitgaven te bekostigen en toch te voldoen aan de tekortnorm. Om politieke redenen werden later de kwantitatieve uitgangspunten vaak te ruim genomen. Het kabinet-Den Uyl ging uit van een economische groei van 3,5% per jaar, terwijl het kabinet-Van Agt I 3% groei per jaar realistisch achtte. De gemiddelde groei bedroeg de afgelopen 10 jaar iets meer dan 1% en was de laatste vijf jaar zelfs licht negatief. Ook de berekeningsmethodiek van het structurele begrotingsbeleid werd aangepast, b.v. door de introductie van de totale nominale ruimte in 1975. Ongeveer tegelijkertijd werd de tekortnorm opgerekt om aldus financiële ruimte te scheppen voor de bestrijding van de gevolgen van de oliecrisis. De daarvan verwachte inderdieneffecten traden echter nauwelijks op mede door de tegenvallende economische ontwikkeling 2). Het geknoei met normering en kwantitatieve uitgangspunten onttaarde in optische kunstgrepen zoals debudgettering, waarmee het begrotingsgeheel toonbaar gemaakt werd. Op politiek en ambtelijk niveau was alle budgettaire discipline verloren gegaan, waardoor het financieringstekort galopperend steeg van 1,5% à 2% van het nationale inkomen tien jaar geleden, tot 4 à 4,5% vijf jaar geleden, naar ± 12% thans 3).

Dit bracht zo'n paniek teweeg dat in 1979 het structurele begrotingsbeleid losgelaten werd. De beteugeling van het feitelijke financieringstekort ging de begrotingspolitiek volledig beheersen. Het stringente begrotingsbeleid, bedoeld als correctiemiddel, werd nu formeel tot begrotingspolitieke norm verheven met overigens bedroevende resultaten. Het interimrapport van de Studiegroep Begrotingsruimte, destijds onder voorzitterschap van Dr. le Blanc merkt daarover op: „met ingang van de Miljoenennota 1979 kwam de beheersing van het sterk opgelopen feitelijke financieringstekort als centraal thema naar voren en werd het trendmatige begrotingskader losgelaten. Hoewel geen noodzakelijke consequentie daarvan, was de aandacht voor het feitelijke financieringstekort zodanig groot, dat een meerjarig begrotingsbeleid niet werd uitgevoerd. Fundamentele beleidswijzigingen bleven buiten beschouwing, incidentele oplossingen als kasverschuivingen werden geaccepteerd, ook al leidden die tot ver-

* De auteurs zijn verbonden aan het Centrum voor Parlementaire Geschiedenis van de Katholieke Universiteit Nijmegen.

1) Dr. P.F. Maas, Budgettaire chaos, *De Telegraaf*, 10 maart 1983.

2) B. v. A.H.E.M. Wellink, Het financieringstekort in de jaren tachtig, *Openbare Uitgaven*, jg. 1980, blz. 203.

3) Dr. L.J.C.M. le Blanc, Voorjaarsnota moet, *De Telegraaf*, 26 maart 1983.

zwinging van de problematiek in latere jaren" 4). Elders lezen we dat de begrotingsvoorbereiding op alle niveaus volledig vastliep. Bewindslieden, departementen en beleidsdirecties hadden een overwegend belang bij de eerste macro-economische prognose in augustus, zodat beslissingen pas daarna loskwamen 5).

Het zevende, meest recente rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte bevatte eveneens vernietigende kritiek op de verantwoordelijke politici: „het besluitvormingsproces werd chaotisch en richtte zich vaak meer op symptomen en op politieke presentatie dan op daadwerkelijke sanering van de collectieve uitgaven...” 6). De eerlijkheid gebiedt om vast te stellen dat de ambtelijke top, deels verzameld in de Studiegroep, wel zeer loyaal meegewerkt heeft aan de budgettaire verloederding. Het zevende rapport doet tal van suggesties ter beheersing en sanering van de collectieve uitgaven. Zo wil de Studiegroep de overheidsuitgaven – weer – aan een structurele norm binden. Deze uitgavennorm kan worden berekend op basis van de centrale beleidsdoelstellingen zoals de reductie van het financieringstekort, stabilisatie van de collectieve-lastendruk en buitenlandse aardgasbaten, uitgedrukt in een constant percentage van het nationaal inkomen 7). De aldus berekende norm kan onder normale omstandigheden ook dienst doen voor de middellange termijn.

Minister Ruding heeft deze norm (nog) niet overgenomen. Hij kon dat ook moeilijk vanwege het dwangmatige karakter van de huidige begrotingsproblematiek, waarin de beheersing en terugdringing van het financieringstekort domineren. Feit is dat het kabinet-Lubbers thans wel van realistische kwantitatieve uitgangspunten uitgaat en doende is de uitgaven substantieel om te buigen. Minder „trucs” en „schertsombuigingen” dus. Dat wil nog niet zeggen dat de huidige begrotingspolitiek wel deugt, want het stringente begrotingsbeleid met zijn voorjaarsombuigingen is nog steeds van kracht, blijkens de *Voorjaarsnota 1983*.

Stringent begrotingsbeleid en compensatieregels

Begrotingsnormering c.q. uitgavennormering is niet alleen van belang voor de begrotingsvoorbereiding, die daardoor wordt vergemakkelijkt en gestructureerd, maar ook voor de begrotingsuitvoering. Zij geeft het kader waarbinnen de regels van het stringente begrotingsbeleid worden toegepast. Stringent begrotingsbeleid beoogt, kortweg gezegd, het totaal der rijksuitgaven binnen de grenzen van de eerder aanvaarde norm te houden door overschrijdingen in de lopende begroting te compenseren via uitgavenverlagingen in de lopende begroting, later ook via verhoging van ontvangsten.

De Studiegroep Begrotingsruimte acht het van wezenlijk belang de regels van het stringente begrotingsbeleid te handhaven. Ze beveelt zelfs tweërlei verscherping aan. De Kamer zou zich bij de begrotingsbehandeling moeten binden aan de uitgavennorm en bij overschrijding zelf voor compensatie moeten zorgen. Staatsrechtelijk én beleidsmatig een vreemde figuur, nu de Kamer op de stoel van de regering moet gaan zitten en eerder aanvaard beleid zelf weer ongedaan moet maken 8). Voorts stelt de Studiegroep: „het komt nogal eens voor dat hetzij bilateraal tussen Financiën en de departementen, hetzij op het niveau van de ministerraad, uitgavenverhogingen in de zin van beleidsintensivering of nieuw beleid worden geaccordeerd met daarbij de afspraak dat dit nog wel zal worden gecompenseerd”. „Het verdient de voorkeur dergelijke verhogingen eerst toe te staan nadat de compensatie concreet is ingevuld” 9).

Inderdaad is het zo dat, wanneer het kabinet zijn centrale beleidsdoelstellingen wil realiseren, tussentijds optredende uitgavenverhogingen c.q. overschrijdingen niet ongecompenseerd mogen blijven. De tekortreductie met 0,3% in 1984 dwingt Ruding welhaast de gaten die de Kamer in de begroting achterliet, te dichten met extra ombuigingen. Dat het kabinet daar niet onmiddellijk toe besloot, heeft alles te maken met de ernstige bezwaren tegen consequente doorvoering van het stringente begrotingsbeleid. Het stringente begrotingsbeleid ontstond als een remedie, tegen het met de jaren ernstiger tekort aan budgettaire discipline. Aan minister Witteveen, schatkistbewaarder in de kabinetten Marijnen en De Jong, komt de twijfelachtige eer toe deze remedie te hebben „uitgevonden”. Deze beminlijke libe-

raal kon moeilijk neen zeggen tegen zijn collegae, met als gevolg dat de uitgaven de pan uitrezen (zie tabel).

Tabel. Rijksuitgaven 1963 t/m 1967

	1963	1964	1965	1966	1967
Uitgaven volgens de begrotingen (in mln. gld.)	11.672	13.077	15.006	18.150	20.152
Stijging t.o.v. voorafgaand jaar (in %)		12	15	21	11
Uitgaven volgens de rekeningen (in mln. gld.)	12.342	14.463	16.900	18.773	20.719
Overschrijding van de begroting (in %)	6	11	13	3	3

Uiteraard was de minder grote overschrijding ten tijde van Cals/Vondeling het gevolg van de royale begrotingsopzet, gefinancierd uit hogere belastingen. Witteveens voorgangers – doorgaans conservatieve bankiers die door middel van terughoudende ramingen geld „verborgen” in hun begrotingen – hadden geen behoefte aan een stringent begrotingsbeleid. Begrotingsoverschrijdingen werden door suppletore begrotingen gelegaliseerd en waren voornamelijk een zaak van de betreffende minister en Financiën.

Mede naar aanleiding van het verzoek van de kamerleden Goudzwaard (ARP) en Nooteboom (KVP) tijdens de algemene financiële beschouwingen over de begroting 1969 om tijdig geïntroduceerd te worden over de ontwikkeling van de begroting 1969, legde minister Witteveen op 20 januari 1969 in een brief aan de Tweede Kamer de algemene compensatie-eis voor overschrijdingen in de loop van het begrotingsjaar vast. De kern hiervan was: – dat het totaal van uitgaven binnen de begrotingsraming moest worden gehouden; – nieuwe uitgavenposten en overschrijdingen van bestaande posten moesten worden voorkomen; waar extra uitgaven toch onvermijdelijk waren, moest compensatie worden gezocht binnen het betrokken departement of, bij grote tegenvallers, binnen het totaal van de begroting 10).

Hiermee werd voor het eerst het stringente begrotingsbeleid geformuleerd. Er werd overigens in de praktijk onderscheid gemaakt tussen z.g. relevante en niet-relevante uitgaven. De begrotingsnorm gaf het kader waarbinnen het uitgaventotaal, ook gedurende de begrotingsuitvoering, moest passen. Niet alle uitgaven werden echter aan het berekende kader getoetst – dit gold alleen voor z.g. relevante uitgaven. Niet relevante uitgaven voor toetsing aan het kader waren posten met alleen maar „optische betekenis”, dus zonder invloed op de bestedingen, zoals b.v. internationale monetaire transacties. Tot 1975 was er sprake van een structurele reële begrotingsruimte en bij de uitvoering werden de relevante reële uitgaven aan deze reële norm getoetst. Toen in 1975 de totale nominale ruimte werd geïntroduceerd werden logischerwijze ook de relevante nominale uitgaven aan deze norm getoetst.

Ook onder Witteveen ontstond het gebruik om in april/mei middels de z.g. Voorjaarsnota de Kamer een overzicht van de begrotingsuitvoering te geven (1964), hoewel de Commissie-Simons, die een herziening van de Comptabiliteitswet voorbereidde, een dergelijke tussenrapportage ontraden had 11). Be-

4) Interim-rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte, Beheersbaarheid van de collectieve uitgaven, *Miljoenennota 1983*, blz. 150.

5) Idem, blz. 152.

6) Studiegroep Begrotingsruimte, *Beheersbaarheid van de collectieve uitgaven*, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1983, blz. 4.

7) Idem, blz. 158.

8) Drs. J.M.M.J. Clerx, Rudingnorm: nieuwe structurele norm voor het begroten van collectieve uitgaven?, *Het financiële Dagblad*, 16 november 1983.

9) Studiegroep Begrotingsruimte, blz. 178.

10) Handelingen Tweede Kamer, Zitting 1968-1969, 9 997, blz. 2.

11) Rapport van de Commissie tot voorbereiding van een herziening van de Comptabiliteitswet (Commissie Simons), 's-Gravenhage, 1960, blz. 144.

kend werd de Voorjaarsnota van 24 april 1971, die vlak voor de verkiezingen werd uitgebracht. In deze nota werd de indruk gewekt dat de uitvoering van de begroting 1971 gunstig verliep. In de *Miljoenennota 1972* bleek echter uit nadere gegevens over de begrotingsuitvoering 1971 dat het beeld sedert de indiening van de Voorjaarsnota aanzienlijk was verslechterd.

In feite was Witteveen niet geslaagd in de toepassing van het stringente begrotingsbeleid, getuige het gat van bijna f. 4 mrd. dat in de *Miljoenennota 1972* aan het licht kwam. Deze aanzienlijke verslechtering sedert de indiening van de *Voorjaarsnota 1972* gaf de Kamer aanleiding de Vaste Commissie voor de Rijksuitgaven een onderzoek te laten instellen naar de oorzaken van deze verslechtering en voorstellen te doen om de informatieverschaffing omtrent de begrotingsuitvoering te verbeteren. In haar eerste Verslag constateert de Commissie „dat in het overleg tussen Kamer en Regering nooit is vastgesteld aan welke eisen een tussentijds begrotingsbeeld precies dient te voldoen” 12). In haar Tweede Verslag stelt de Commissie „dat de Voorjaarsnota in de jaren waarin deze is uitgebracht, zich steeds sterker heeft ontwikkeld tot een aanknopingspunt voor een z.g. compensatieronde” 13).

Nelissen, de minister van Financiën in het kabinet-Biesheuvel wenste geen „gat van Nelissen”. „Bikkelhard hield hij vast aan de gestelde doeleinden en de bijbehorende cijfers, waarbij hij ook tegenover de verreweg zwaarst getroffen slachtoffers van de noodzakelijke bezuinigingen consideratie noch soepelheid vertoonde” 14), wat onder meer de minister van Verkeer en Waterstaat, de aimabele Drees, aan den lijve ondervond. Het kabinet-Biesheuvel kwam met geëxtrapoleerde ramingen (ramingen voor komende jaren op basis van een gelijk volume in het basisjaar). De bedoeling was deze geëxtrapoleerde ramingen als kader te hanteren voor meerjarenafspraken (hierin beleidswijzigingen verwerkt) 15). Door de kabinetscrisis, die mede ontstond door de noodzakelijk geachte extra ombuigingen, moest het zich noodgedwongen beperken tot geëxtrapoleerde ramingen.

Deze geëxtrapoleerde ramingen vereisten een aanpassing van de regels van het stringente begrotingsbeleid. De regels werden toen (1972), voor het eerst, in de *Miljoenennota* vastgelegd 16). De belangrijkste en logische wijziging ten opzichte van de regels uit 1969 was dat als de overschrijding van structurele aard was, er ook een structurele compensatie moest plaatsvinden.

Ook het kabinet-Den Uyl, met Duisenberg op Financiën, startte met geëxtrapoleerde ramingen en kwam in het tweede jaar met meerjarenafspraken (1975-1978). De regels voor het stringente begrotingsbeleid werden nu aangevuld met regels ten aanzien van de meerjarenafspraken. De compensatie moest van een „zodanige structurele aard zijn, dat de doorwerking van de overschrijdingen in de volgende jaren zoveel mogelijk jaar voor jaar wordt gecompenseerd” 17). Opvallend was verder dat de aard van de compensatie werd verduidelijkt. De compensatie kon bestaan uit „verlaging van andere uitgaven dan wel opvoering van andere middelen” 18). Nadrukkelijk werd nu gesteld dat de compensatie voor uitgavenoverschrijdingen ook kon worden gezocht in de vorm van verhoging van middelen. In de meeste gevallen betekende dit een verhoging van de collectieve-lastendruk.

De sterke stijging van de collectieve-lastendruk noopte Duisenberg echter tot de 1%-norm. Volgens deze norm mochten de collectieve lasten maximaal een punt per jaar stijgen. Het 1%-beleid vereiste ook een aanpassing van de regels van het stringente begrotingsbeleid, hetgeen in de *Miljoenennota 1977* geschiedde.

De compensatiemogelijkheid voor hogere uitgaven via hogere middelen werd nu beperkt tot „niet belastingontvangsten, die geen collectieve lasten vormen, m.n. de opbrengsten wegens verkoop van aardgas aan het buitenland” 19). Dit om te voorkomen dat de 1%-norm werd overschreden. In de *Miljoenennota 1979* werden de regels van het stringente begrotingsbeleid nader gepreciseerd. Een essentiële wijziging deed zich niet voor. Overschrijdingen in de uitgaven moesten als regel worden gecompenseerd door overeenkomstige uitgavenverlagingen. Verhogingen van ontvangsten met daaruit voortvloeiend een hogere collectieve-lastendruk kwamen in het algemeen niet in aanmerking als compensatie voor uitgavenoverschrijdingen.

Verdef moest de compensatie meerjarig zijn om te voorkomen dat er al beslag werd gelegd op de structurele begrotingsruimte van de komende jaren. De noodzaak om consequent vast te houden aan de regels werd onderstreept. „Een bijzondere omstandigheid die de naleving van de spelregels een essentiële betekenis doet toekomen is gelegen in de hoge omvang van het feitelijk tekort in 1979”. „Aangezien beheersing van het structurele tekort tevens beheersing van het feitelijke tekort betekent, hebben de spelregels hoewel primair gericht op het structurele tekort ook vanuit deze optiek een belangrijke functie” 20).

In de *Miljoenennota 1980* werd het trendmatige begrotingsbeleid overboord gezet. Het feitelijke financieringstekort week te zeer af van het structureel aanvaardbare niveau. Professor Boersma sprak in *ESB* van 3 oktober 1979 de lijkrede uit.

Het feitelijke financieringstekort als begrotingspolitieke norm belast niet alleen de begrotingsuitvoering maar ook de begrotingsvoorbereiding. Het interim-rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte drukte deze belasting als volgt uit: „Het proces van begrotingsvoorbereiding ontaardde in een langdurige patstelling die kan worden omschreven als het prisoners-dilemma”. „Toegespitst op het proces van begrotingsvoorbereiding betekent dit dat geen van de betrokken departementen geneigd is om in het bilateraal begrotingsoverleg veel toe te geven zolang de aanslag voor het departement niet vast staat”. „Men vreest, als in de zomer de stand wordt opgemaakt, dat naast wat in het bilateraal begrotingsoverleg is ingeleverd, ook nog een deel van de problematiek, die bestaat omdat anderen te weinig ingeleverd hebben, opnieuw tot extra ombuigingen voor het eigen departement zal leiden” 21).

Koersen op het feitelijke financieringstekort tijdens de begrotingsvoorbereiding betekende de facto dat ook deze begrotingsvoorbereiding wordt onderworpen aan de regels van het stringente begrotingsbeleid. Continu moet het beleid aangepast worden aan de schommelingen van dat tekort. Een ieder herinnert zich nog de rol van Van der Stee als onheilsaanzegger met de maandelijks terugkerende boodschap dat het financieringstekort tot weer nieuwe bezuinigingen dwong. Het uiteenvallen van het kabinet-Van Agt II, waarin de PvdA-ministers het merendeel der „spending departments” beheerden, moet stellig mede worden toegeschreven aan dit onmogelijke begrotingsbeleid dat elke beleidsontplooiing verlamde omdat de compensatiebijl in beginsel elke begrotingspost continu bedreigde.

De regels van het stringente begrotingsbeleid bleven nog over-eind. Maar bij de *Voorjaarsnota 1980* werd de consequente toepassing van het stringente begrotingsbeleid ook overboord gezet „welhaast tegelijk met de bewindsman van financiën” 22). Volgens de *Miljoenennota 1981* was er „voldoende aanleiding om het begrotingsbeleid weer op trendmatige leest te schoeien” 23). Dit optimisme kwam voort uit de verwachting dat het financieringstekort aanzienlijk zou worden teruggebracht ten opzichte van 1980. Het waren echter vooral de bestuurlijke problemen die zich bij het koersen op het feitelijke financieringstekort voordeden, die de doorslag hadden gegeven tot de herinvoering van het structurele begrotingsbeleid. De regels van het stringente begrotingsbeleid zouden thans weer consequent worden toegepast. Gegeven het structurele begrotingsbeleid betekende dit dat de mee- en tegenvallers bij de feitelijke belastingontvangsten buiten

12) Eerste Verslag van de Vaste Commissie voor de Rijksuitgaven, Handelingen Tweede Kamer, Zitting 1971-1972, 11 516, paragraaf 24.

13) Tweede Verslag van de Vaste Commissie voor de Rijksuitgaven, Handelingen Tweede Kamer, Zitting 1971-1972, 11 516, blz. 4.

14) Dr. P.F. Maas, *Kabinetformaties 1959-1973*, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1982, blz. 288.

15) Drs J.M. Bronneman, *Meerjarenafspraken 1975-1978*, *ESB*, 2 oktober 1974, blz. 864.

16) *Miljoenennota 1972*, blz. 31.

17) *Miljoenennota 1975*, blz. 52.

18) *Miljoenennota 1975*, blz. 52.

19) *Miljoenennota 1977*, blz. 58.

20) *Miljoenennota 1979*, blz. 46.

21) Interim-rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte, blz. 152.

22) Drs. W.D. Franckena, *Spelverruwing rond de rijksbegroting*, *ESB*, 10 oktober 1980, blz. 1103.

23) *Miljoenennota 1981*, blz. 42.

beschouwing zouden blijven. Uit de *Miljoenennota 1982* bleek dat deze voornemens niet realiseerbaar waren. „De sterk tegenvallende ontwikkeling van het financieringstekort in 1981, heeft onverkorte uitvoering van deze voornemens in de weg gestaan” 24). Het reeds in 1980 aangekondigde herstel van de regels van het structurele begrotingsbeleid kon ook voor de begroting 1982 weer niet worden gerealiseerd door het gierend snel stijgende feitelijke financieringstekort. Aangezien het koersen op het feitelijke financieringstekort identiek is aan het stringente begrotingsbeleid, kan uit het toch steeds stijgende feitelijke tekort de conclusie worden getrokken dat het stringente begrotingsbeleid in feite niet functioneerde.

De Studiegroep Begrotingsruimte wil de begrotingsopstelling terecht weer op trendmatige uitgangspunten baseren, zodat in normale omstandigheden een uitgavenkader ter beschikking staat. Voor de begrotingsuitvoering beveelt zij een verscherping van de regels van het stringente begrotingsbeleid aan. „Het begrip tegenvaller zou een beperkter toepassingsgebied moeten krijgen”. „Daarnaast is het gewenst de volkswijsheid „boter bij de vis”, ook bij de regels van het stringente begrotingsbeleid ingang te doen vinden” 25).

Stringente begrotingsbeleid is antibeleid

Aan het stringente begrotingsbeleid kleven tal van bezwaren, zowel van principiële als van praktische aard. Deze bezwaren gelden ook het huidige gebruik van de Voorjaarsnota, die geleidelijk aan zijn oorspronkelijke functie van louter tussen-rapportage verloor en het karakter kreeg van een mini-miljoenennota, tevens alibi voor extra ombuigingen. De praktische bezwaren in de sfeer van de toepassing van het stringente begrotingsbeleid hangen sterk samen met de neiging om de toepassing te ontwijken.

Ontwijkingsmanoeuvres

1. Het onderscheid tussen relevante en niet relevante uitgaven is niet altijd even duidelijk. Dit is van belang omdat alleen op de relevante uitgaven het stringente begrotingsbeleid wordt toegepast. Ministers zijn graag bereid uitgaven als niet relevant te beschouwen, zodat tijdens de begrotingsuitvoering hierop geen kortingen worden toegepast.

2. Veel beleid (b.v. werkgelegenheidsprogramma's en via debudgettering) wordt buiten de totale begrotingsruimte gehouden. Hierop wordt ook geen stringente begrotingsbeleid toegepast.

3. Monetaire posten worden buiten beschouwing gelaten.

4. Vaak wordt om politieke redenen het stringente begrotingsbeleid niet volledig op de relevante uitgaven toegepast (vergelijk de *Voorjaarsnota 1975*, maar ook de *Voorjaarsnota 1982*).

5. Bezuinigingen zijn vaak te weinig gespecificeerd (versleuteling). Daardoor is het gevaar zeer groot dat de bezuinigingen niet worden gerealiseerd. Volgens de Studiegroep Begrotingsruimte zitten in de *Voorjaarsnota's* van 1976 t/m 1981 „in totaal voor 1,8 mld. oningevulde compensaties met een taakstellende structurele doorwerking van 2,5 mld.” 26).

6. De systematiek van het stringente begrotingsbeleid werd in 1979, noch in de *Miljoenennota 1984* aangepast aan de consequenties die voortvloeiden uit de toepassing van het feitelijke financieringstekort als begrotingsnorm. Met Haselbekke en Van der Hoek zijn wij van oordeel dat toepassing van het stringente begrotingsbeleid impliceert dat ook de „onderschrijdingen” van de belastingmiddelen moeten worden gecompenseerd 27). In de *Voorjaarsnota 1981* wordt dit ook erkend, want er vindt een aanpassing plaats in de uitgaven op basis van tegenvallende belastingontvangsten. Er zijn echter geen nieuwe regels in het kabinet afgesproken. Boorsma stelt vast dat van het pakket aan ombuigingen op basis van de *Voorjaarsnota 1983* en de *Miljoenennota 1983* „een belangrijk deel bestaat uit maatregelen die leiden tot extra belastingen en premieinkomsten” 28). De geldende regels van het stringente begrotingsbeleid uit 1979 stellen daartegenover dat „verhogingen van de ontvangsten met een daaruit voortvloeiende stijging van de collectieve lastendruk in

het algemeen niet in aanmerking komen ter compensering van uitgavenoverschrijdingen” 29).

Principiële bezwaren 30)

1. De voorbereiding van en besluitvorming over de Voorjaarsnota is zeer tijdrovend in een periode, waarin ook de komende begroting alle aandacht vraagt. De voortdurende cijferexercities gaan ten koste van de inhoudelijke evaluatie van het gevoerde of te voeren beleid.

2. Vele uitgaven liggen vast in basiswetten, verdragen, maar ook in de vorm van wachtgeldregelingen voor ambtenaren. Dus moet het stringente begrotingsbeleid leiden tot correcties in de (juridisch) nog flexibele posten, hetgeen een willekeurige en dus een slechte afweging betekent.

3. In de *Miljoenennota 1972* en ook in die van 1979 wordt gesteld dat voor structurele overschrijdingen structurele compensatie moet worden geboden. De vraag is hoe die structurele beleidsombuiging tussentijds moet worden gerealiseerd. Als hiervoor wetten moeten worden gewijzigd, kost dit zoveel tijd dat het weinig zinvol is de Kamer daarmee tussentijds te overvallen.

4. De voortdurende beleidswijzigingen veroorzaken rechtsonzekerheid en verlamingsverschijnselen bij de afnemers of cliënten. Overheidsdiensten, gemeenten, maar ook gezinnen kunnen onmogelijk een rationeel beheer voeren als zij in voortdurende onzekerheid gehouden worden over de te verwachten ontvangsten. Geen enkele particuliere onderneming zou zich het gedrag van de overheid kunnen permitteren op straffe van faillissement.

5. Verlaging van op zich nuttige of noodzakelijke posten als onderhoud e.d. ter compensatie van tegenvallers elders, leidt tot inhaalbewegingen en vaak méér kosten later.

6. Ernstige tegenvallers die tegen het einde van het begrotingsjaar aan het licht komen, blijven ongecompenseerd. Trouwens, hoe betrouwbaar zijn de maart-prognoses over de begrotingsuitvoering. Meer zekerheid dan een trend geven ze niet.

7. Het stringente begrotingsbeleid vermindert de budgettaire discipline. Er ontstaat vanzelf een gemakzuchtige attitude op grond van de gedachte dat als het tegenvalt we altijd nog kunnen corrigeren.

8. Het overleg tussen regering en parlement, maar ook op alle andere niveaus krijgt een vrijblijvend karakter. Elk besluit geschiedt op basis van het voorbehoud ten aanzien van de middelen. De compensatiebijl kan immers overal, in de volle breedte van het overheidsbeleid, vallen.

9. Ondanks de op Financiën zo populaire „voortrollende ombuigingsoperatie” haalde geen van de opeenvolgende kabinetten van de laatste tien jaar zijn begrotingspolitieke doelstellingen. Hierdoor verliest de burger zijn geloof in de politiek en in het nut van steeds nieuwe offers.

10. Bovendien veroorzaakt het tussentijds bij- en ombuigen – nodeloos – méér politieke instabiliteit en sociale onrust. De val van het kabinet-Biesheuvel, het vertrek van Andriessen en het uiteenvallen van het kabinet-Van Agt/Den Uyl is wel een zeer hoge prijs voor vaak optische en marginale correcties.

Concluderend mag worden gesteld dat het stringente begrotingsbeleid een fundamentele en inhoudelijke afweging van het geheel aan overheidsbemoeiing inruilt voor vrij willekeurig hap-snapbeleid. Omdat een dergelijk beleid niet deugt, kan het ook niet functioneren. Dit maakt een andere begrotingsopzet nood-

24) *Miljoenennota 1982*, blz. 44.

25) Studiegroep Begrotingsruimte, op. cit., blz. 178.

26) Interim-rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte, blz. 155.

27) Drs. A.G.J. Haselbekke en drs. M.P. van der Hoek, *De Voorjaarsnota 1981*: het beloofde herstel van de budgetdiscipline blijft uit, *ESB*, 27 mei 1981, blz. 502.

28) Prof. dr. P.B. Boorsma, *De Miljoenennota 1983*: papier is geduld, *ESB*, 6 oktober 1982, blz. 1075.

29) *Miljoenennota 1979*, blz. 46.

30) Zie ook dr. W. Drees, *Begrotingstotalen en uitvoeringsbeheersing, Openbare Uitgaven*, jg. 1973, blz. 67 t/m 80.

zakelijk. De herinvoering van het begrotingshoofdstuk Onvoorzien kan een aantal van de genoemde bezwaren wegnemen. Met opzet spreken we van een aantal bezwaren, omdat de sanering van de budgettaire chaos lange-termijnwerk is en vooral ook een kwestie van mentaliteit. De principiële zuinigheid van zowel Willem Drees senior als junior waar het aan de burgers onttrokken overheidsgeld betreft kan aan politiek en ambtenaren ten voorbeeld worden gesteld.

Begrotingshoofdstuk Onvoorzien

De Comptabiliteitswet 1927 bevatte in artikel 7 de grondslag voor een apart begrotingshoofdstuk voor Onvoorzien Uitgaven. Tot 1951 kwamen op dit hoofdstuk geen of zeer geringe bedragen voor. In de jaren daarna ging het bij de ingediende begrotingen tot 1972 om bedragen van rond de f. 50 mln., minder dan 1% van de totale uitgaven in een bepaald jaar.

Ook het wetsontwerp voor een nieuwe Comptabiliteitswet dat werd ingediend op 7 september 1964, bevatte een begrotingshoofdstuk voor Onvoorzien Uitgaven 31). Gewoonlijk omvatte dit begrotingshoofdstuk 2 begrotingsartikelen:

- het artikel „Onvoorzien Uitgaven”, waarop een klein bedrag (\pm f. 0,2 mln.) werd geraamd voor regeringsgeschenken;
- het tweede artikel betrof Kosten in verband met maatregelen ter bestrijding van eventuele conjuncturele werkloosheid, alsmede de uitgaven voor de Wet Werkloosheidsvoorziening, de Rijksgroepsregeling voor werkloze werknemers in de Sociale Werkvoorziening, voor zover de omvang daarvan van conjuncturele factoren afhankelijk geacht kan worden.

Op dit laatste artikel werden met name in het begin van de jaren zeventig grote bedragen geraamd (1973: f. 650 mln., 1974: \pm f. 950 mln.).

Tijdens de behandeling in de Tweede Kamer van het begrotingshoofdstuk Onvoorzien Uitgaven voor het jaar 1974 ontstond een principiële discussie over de inhoud en de aard van dit begrotingshoofdstuk 32). Het was met name de toenmalige fractievoorzitter van DS '70, Drees, die de kritiek verwoordde. Hij had drie punten van kritiek:

1. de op dit hoofdstuk geraamde kosten waren wel degelijk ten dele voorzienbaar;
2. de raming op een hoofdstuk van een totaalbedrag voor uitgaven ten gevolge van conjuncturele werkloosheid, welk bedrag over verschillende begrotingshoofdstukken zou worden verdeeld, kon in strijd worden geacht met de eerste bepaling van art. 135 van de toenmalige Grondwet. Het eerste lid van art. 135 van de Grondwet stelde dat geen hoofdstuk van de begroting uitgaven voor meer dan één departement van algemeen bestuur kan behelzen;
3. het opnemen van een zo groot bedrag op dit hoofdstuk dat vervolgens bij Koninklijk Besluit en zonder overleg met de Staten-Generaal zou worden verdeeld naar gelang de concrete bestemming, leidde ertoe dat de Staten-Generaal materieel het budgetrecht uit handen zou geven. Drees sprak, zinspeleend op de toen geldende Machtigingswet, van een „Machtigingspot” 33) voor de regering.

In de definitieve versie van de Comptabiliteitswet in 1976 verdween het begrotingshoofdstuk Onvoorzien. In de Memorie van Toelichting stelde staatssecretaris De Goede: „de discussie over dit hoofdstuk bij de behandeling van de begroting 1974 in de Tweede Kamer heeft aanleiding gegeven het bestaansrecht ervan nader te overwegen” 34). In feite werden hiermee de staatsrechtelijke bezwaren van Drees uit 1973 erkend. In het tweede lid van Art. 2 werd echter de mogelijkheid open gehouden één of meer begrotingshoofdstukken bij Koninklijk Besluit toe te voegen. In de Memorie van Toelichting wordt immers opgemerkt „dat het tweede lid de mogelijkheid open houdt toch een Hoofdstuk Onvoorzien Uitgaven toe te voegen, zo daar aanleiding toe mocht bestaan” 35).

De vraag is of herintroductie van het begrotingshoofdstuk Onvoorzien wel mogelijk is, gegeven de eerder vermelde bezwaren, die hebben geleid tot het verdwijnen van het hoofdstuk. Bij

de indiening van het begrotingshoofdstuk Onvoorzien valt in onze hierna te bespreken opvattingen ten aanzien van dit hoofdstuk niet vast te stellen voor welke doeleinden het gevraagde bedrag zal worden bestemd. Dat is ter beoordeling aan de regering en de Kamer. Het is zelfs mogelijk dat een deel van het bedrag niet wordt uitgegeven. Aldus kan geen strijdigheid meer optreden met de nieuwe Grondwet waarin art. 135 overigens met opzet weggelaten is. Van een uitholling van het materieel budgetrecht van de Kamer is geen sprake. Omdat de Kamer mede de bestemming van dit hoofdstuk bepaalt, wint haar budgetrecht juist aan betekenis. Bijgevolg staan de bezwaren van Drees een herintroductie van het begrotingshoofdstuk Onvoorzien niet meer in de weg.

Wij zijn het eens met de Studiegroep Begrotingsruimte waar zij stelt dat de begrotingsopstelling op realistische gronden dient te geschieden; zo niet, dan zitten tegenvallers in de begroting ingebakken. Vooral als de uitgangspunten trendmatig zijn, ontlast dit de begrotingsvoorbereiding, waardoor de beslissingen tijdig kunnen worden genomen.

Maar ook als de begroting op realistische, trendmatige uitgangspunten wordt opgesteld, zullen bij de uitvoering tegenvallers optreden. Veel uitgaven liggen vast in wetten met een declaratiemogelijkheid, waaraan zelfs door middel van maximale budgetten geen maximum valt te stellen. Voorts vinden er tussentijds onontkoombare beleidsintensiveringen plaats, terwijl bovendien ook het parlement doorgaans gaten schiet in de begroting. De Studiegroep Begrotingsruimte wil deze voorzienbare ontwikkeling ondervangen door een aangescherpt stringent begrotingsbeleid, wat wij uiteraard afwijzen als ondeugdelijk en ontwrichtend beleid.

In elke begroting behoort met voorzienbare eventualiteiten (beleidsintensiveringen, nieuw beleid, kostbare Kamer-wensen e.d.) rekening gehouden te worden, dus ook in de rijksbegroting. Dat kan door een financiële reserve te scheppen via de herinvoering van de post Onvoorzien. Onvoorzien betekent dan dat de mate noch de richting van de besteding bij de indiening van de begroting vaststaat.

In het verleden is er al in deze richting gedacht. De Commissie-Simons stelde in haar Rapport tot Voorbereiding van een Herziening van de Comptabiliteitswet in 1960 dat ze geen bezwaar had tegen een reservepost van enige tientallen miljoenen guldens in het begrotingshoofdstuk „Onvoorzien Uitgaven”. Ze wil deze dan besteed zien aan „bestaande activiteiten waar zonder beleidswijziging overschrijding van de raming plaatsvindt” 36). Uit de Memorie van Toelichting op het eerste ontwerp van de Comptabiliteitswet blijkt dat de toenmalige minister met zo'n reserve „een proef wil nemen in de eerste op basis van het onderhavige wetsontwerp op te stellen begroting” 37). De Commissie-Simons wilde deze reserve ter beperking van het aantal suppletore begrotingen.

Oort en De Man wilden „bij de berekening van de structurele ruimte een vaste neerwaartse correctie toepassen, die men dan als structurele reserve zou kunnen beschouwen” 38). Deze onverdeelde ruimte zou dan beschikbaar zijn voor onvoorzien uitgaven, waarbij gedacht werd aan onvoorzien prijsstijgingen. Deze onvoorzien uitgaven moesten echter bij suppletore begroting worden goedgekeurd. Ook hier is sprake van een reserve tijdens de begrotingsuitvoering. In de *Miljoenennota 1982* werd gesproken over een reserve binnen de berekende begrotings-

31) Handelingen Tweede Kamer, Zitting 1963-1964, 7 760, Hoofdstuk 1, Artikel 2.

32) Handelingen Tweede Kamer, Zitting 1973-1974, blz. 729 t/m 736 en 2932/2933.

33) Handelingen Tweede Kamer, Zitting 1973-1974, blz. 2933.

34) Handelingen Tweede Kamer, Zitting 1973-1974, 13 037, Memorie van Toelichting Comptabiliteitswet, blz. 13.

35) Handelingen Tweede Kamer, Zitting 1973-1974, 13 037, blz. 14.

36) Commissie Simons, op. cit., blz. 148.

37) Handelingen Tweede Kamer, Zitting 1963-1964, 7 760, Memorie van Toelichting ontwerp Comptabiliteitswet, blz. 15.

38) Prof. dr. C.J. Oort en drs. G. de Man, De „Zijlstra-norm” in theorie en praktijk, *Economisch Kwartaaloverzicht*, nr. 12, maart 1968 en nr. 13, juni 1968, Amsterdam-Rotterdam Bank NV, blz. 21.

ruimte, bedoeld om de voortdurende neerwaartse bijstellingen gedurende de begrotingsvoorbereiding te beperken c.q. te voorkomen 39). Elders in die nota werd evenwel gesuggereerd deze reserve tot aan de verschijning van de Voorjaarsnota onaangetaast te laten om dan de exogene tegenvallers op te vangen (b.v. tegenvallende aardgasbaten) 40).

In feite wilde men blijkbaar via de ramingen meer geld verbergen in de begroting. Ook de Studiegroep Begrotingsruimte is voorstander van een reserve. Ze wil de „concrete invulling van die beleidsintensiveringen jaarlijks pas later in het proces van de begrotingsvoorbereiding aan de orde stellen”. „Voordeel van deze procedure is dat kan worden ingespeeld op de op dat moment meest gevoelde behoefte” 41).

In *Het financieele Dagblad* van 16 december 1983 werd reeds voor een vrije ruimte voor het parlement gepleit om daarmee „enig eerder geschrapt beleid of helemaal nieuw beleid na individuele toetsing op nut en offer alsnog uit te voeren, zonder bijna onmiddellijk te stuiten op de blokkade van de geringe flexibiliteit van de uitgaven” 42). Ons voorstel sluit hierbij aan. De huidige begrotingsprocedure betekent eerst begroten en achteraf correcties aanbrengen voor overschrijdingen. Wij willen, gegeven de regel „begroten is vooruitzien”, deze voorzienbare tegenvallers meenemen tijdens de begrotingsopstelling. Het bedrag wat op het hoofdstuk Onvoorzien moet worden begroot, wordt bepaald door de ervaring die in het verleden is opgedaan met overschrijdingen van de begroting, trendmatig dus. Om geen strijdigheid met de doelstellingen van het regeerakkoord ten aanzien van collectieve-lastendruk en tekortreductie te krijgen, moet uiteraard tijdens de begrotingsopstelling ruimte worden vrijgemaakt voor „Onvoorzien”.

Procedure

Het nieuwe begrotingshoofdstuk Onvoorzien bestaat uit twee artikelen:

- bij begrotingsartikel A gaat het om tegenvallers tijdens de uitvoering van de lopende begroting conform het eerdere voorstel van de Commissie-Simons. Uiteraard kan het bedrag ook gereserveerd worden voor tegenvallers die eerst bij de Rekening aan het licht komen;
- begrotingsartikel B bevat een bedrag, bestemd voor de wensen van de Kamer ten aanzien van het voorgestelde of van nieuw beleid. Uiteraard is het kabinet hierin partij en derhalve gerechtigd zijn voorkeuren kenbaar te maken. In tegenstelling tot het A-deel is het B-deel dus bestemd voor beleidsmatige beslissingen van kabinet en parlement. Door de behandeling van het hoofdstuk „Onvoorzien” als laatste op de Kameragenda te plaatsen, zal deze behandeling samenvallen met de eerste computeruitdraai van redelijk betrouwbare cijfers over de begrotingsuitvoering.

„Onvoorzien” Artikel A. Het begrotingshoofdstuk Onvoorzien, art. A zorgt ervoor dat de Voorjaarsnota weer zijn oorspronkelijke functie krijgt. De bedoeling was immers de Kamer te informeren over de uitvoering van de lopende begroting. Zijn er tegenvallers, dan kan het kabinet via een Koninklijk Besluit bedragen overschrijven uit artikel A naar andere begrotingshoofdstukken waar de tekorten zijn opgetreden. Het verloop van de begrotingsuitvoering vormt een graadmeter in hoeverre de uitgangspunten van de begroting zijn gerealiseerd en of deze uitgangspunten een basis vormen voor de begroting van het volgende jaar. De Kamerbehandeling van dit onderdeel van Onvoorzien zal zich beperken tot de hoogte van het bedrag. De bestemming ervan is verder vooral een zaak van Financiën c.q. het kabinet.

„Onvoorzien” Artikel B. Het interessantste deel van dit nieuwe begrotingshoofdstuk Onvoorzien is artikel B. Het risico bestaat dat de fractievoorzitters en het kabinet de ruimte al tien maal hebben ingevuld tijdens de algemene beschouwingen. Zij kunnen echter pas tot besteding overgaan nadat de begrotingsbehandeling Onvoorzien heeft plaatsgevonden. Bovendien kunnen zich later in het jaar urgentere behoeften voordoen, die tot een andere afweging leiden. Tijdens de begrotingsbehandeling van alle andere hoofdstukken, waarin uiteraard al nieuw beleid is verwerkt, kunnen wensen of beleidswijzigingen door Kamer

en regering worden voorgesteld die, indien niet realiseerbaar in de onderhavige begroting, worden doorgeschoven naar de behandeling van Onvoorzien, art. B.

De behandeling van Onvoorzien zou het best kunnen geschieden door een zware vaste Kamercommissie, bestaande uit ten minste de fractievoorzitters en de financiële specialisten. In overleg met het kabinet worden de wensen getoetst aan de beschikbare ruimte, waarbij een zorgvuldige afweging van offer en nut kan plaatsvinden. Na de goedkeuring door de Kamer van het inmiddels ingevulde Hoofdstuk Onvoorzien, worden de gelden bij KB overgebracht naar de betreffende begrotingshoofdstukken vanwege de ministeriële verantwoordelijkheid.

De voorgestelde methodiek van de vrije ruimte heeft de volgende voordelen op de bestaande werkwijze:

- het stringente begrotingsbeleid met alle nadelen van dien, maakt plaats voor een „normaal” begrotingsbeleid;
- het aantal suppletore begrotingen, die veel tijd en rompslomp vergen, wordt gereduceerd;
- het wordt voor het kabinet gemakkelijker om zijn doelstellingen te realiseren, hetgeen de geloofwaardigheid ten goede komt;
- de Kamer kan het voorgestelde beleid beter bijstellen en controleren omdat de daarvoor benodigde middelen beschikbaar zijn;
- het „verbergen” van geld in de begroting, wat uit democratisch oogpunt ongewenst is, kan achterwege blijven;
- de mogelijkheden voor beleidsinnovatie nemen toe en daarmee de beheersbaarheid van de problemen van de samenleving.

Conclusie

Vast staat dat de huidige begrotingspolitiek niet deugt. Een aantal bezwaren van vooral het stringente begrotingsbeleid kan eenvoudig worden ondervangen door herinvoering van het begrotingshoofdstuk Onvoorzien. Aldus wordt een voorziening gecreëerd voor calculeerbare tegenvallers. Het is niet alleen een kwestie van naar voren halen van toch noodzakelijke ombuigingen, maar ook een kwestie van behoorlijk bestuur en beleid.

J.M.M.J. Clerx
P.F. Maas

39) Miljoenennota 1982, blz. 46.

40) Idem, blz. 54.

41) Studiegroep Begrotingsruimte, op. cit., blz. 148. Op blz. 8 in het rapport stelt de Studiegroep: „Binnen het systeem van meerjarenramingen dient de flexibiliteit een belangrijker rol te krijgen. Onder andere kan gedacht worden aan een (taakstellende) vrije ruimte in de meerjarencijfers”.

42) Drs. J.M.M.J. Clerx, *Het financieele Dagblad*, 16 november 1983.