

Minder en beter

Als de financiële plannen van het kabinet precies uitkomen zoals ze in de *Miljoenennota 1987* zijn neergelegd, wordt 1987 een bijzonder jaar. Het is dan voor het eerst in dertig jaar dat de uitgaven van het rijk niet toenemen, maar afnemen. Nadat er in de afgelopen jaren voor tientallen miljarden gulden is omgebogen om de expansie van de rijksuitgaven te beteugelen, gaan de uitgaven in 1987 voor het eerst echt omlaag. Weliswaar wordt het kabinet daarbij geholpen doordat het prijsniveau van de materiële overheidsconsumptie met ca. 2½% daalt, maar ook wanneer de prijscomponent buiten beschouwing wordt gelaten, is van een reële daling van de rijksuitgaven sprake. Dat is een mijlpaal in de tienjarige geschiedenis van het ombuigingsbeleid. Hij geeft aan dat de openbare financiën weer beheersbaar zijn geworden.

Het betekent niet dat nu ook de begrotingsproblemen van de baan zijn. Integendeel zelfs, want de sterke daling van de olieprijs en de dollarkoers slaan zo'n gat in de begroting dat de toestand van 's rijks financiën volgend jaar aanzienlijk verslechtert. De dramatische daling van de aardgasbaten (f. 12,6 mrd.) vaagt in één klap ca. 10% van de totale overheidsinkomsten weg. Om dit gat te dichten worden in de *Miljoenennota 1987* naast ombuigingen omvangrijke lastenverzwaringen aangekondigd. Dat is echter niet voldoende om te voorkomen dat het financieringstekort weer oploopt. Het beleid gericht op de vermindering van het tekort raakt ten minste twee jaar achterop. Het nieuwe kabinet zal de sanering van de openbare financiën daardoor niet kunnen voltooien, want de vermindering van het financieringstekort tot 5¼% van het nationale inkomen in 1990 is onvoldoende om het probleem van de steeds hoger oplopende rentelasten onder controle te krijgen.

Het zal het kabinet trouwens toch al moeite genoeg kosten om de doelstelling van het regeerakkoord inzake de vermindering van het financieringstekort te halen. Uit de *Miljoenennota 1987* blijkt dat er nogal wat factoren zijn die voor tegenvallers kunnen zorgen. In de eerste plaats is dat de ontwikkeling van de rente, waarvan op gezag van het Centraal Planbureau is aangenomen dat die tot 3,5% in 1990 zal dalen. Buiten het CPB zijn er weinigen die in deze prognose geloven. Wanneer de rente zich op het niveau van 6% zou stabiliseren, zouden de rentelasten voor het rijk in 1990 f. 1 à 1,5 mrd. hoger uitvallen. Een ander risico schuilt in de ontwikkeling van de werkloosheid. Wanneer de beoogde daling van de werkloosheid tot 500.000 in 1990 niet wordt gerealiseerd, komen elke 25.000 werklozen méér de schatkist op extra uitgaven van ongeveer een half miljard gulden te staan. Verder is het bepaald niet uitgesloten dat de internationale conjunctuur in de komende jaren een vertraging te zien zal geven waardoor de economische groei in ons land op minder dan 2% per jaar uitkomt. Dit heeft onmiddellijk repercussies voor de omvang van de belastingopbrengsten en voor een aantal uitgavenposten op de rijksbegroting. Gerede twijfel rijst ook bij de veronderstelling dat de olieprijs in 1990 op een niveau van \$ 25 per vat zal zijn teruggekeerd. Elke dollar minder slaat een gat in de begroting van ca. f. 0,5 mrd. Een zelfde effect ontstaat als de dollarkoers in 1990 lager zou uitkomen dan de f. 2,25 die is verondersteld. Elk dubbeltje minder betekent voor de schatkist eveneens een tegenvaller van ongeveer f. 0,5 mrd.

Toch zijn het mijns inziens niet de exogene macro-economische factoren die de grootste risico's voor de begrotingsuitvoering inhouden. De economische ontwikkeling zou nog best eens mee kunnen vallen. Veel groter acht ik de kans dat er binnen de begroting zelf overschrijdingen plaatsvinden omdat bepaalde beleidsprogram-

ma's duurder uitvallen dan geraamd of omdat de politiek nieuwe claims op tafel legt die financieel moeten worden gehonoreerd. Behalve een bedrag van f. 1,2 mrd. dat in het regeerakkoord is afgesproken biedt de begroting in de komende vier jaar geen enkele ruimte voor nieuw beleid. In het vorige regeerakkoord was voor nieuw beleid ook maar f. 1,5 mrd. uitgetrokken, maar daar bleek uiteindelijk tijdens de rit nog f. 6 mrd. bovenop te komen. Dit zelfde zal zich ongetwijfeld in de komende kabinetsperiode voordoen. Het is buitengewoon onwaarschijnlijk dat er in de komende vier jaar geen onvoorziene omstandigheden zullen zijn die extra rijksgeld vragen of dat politici en kiezers niets weten te bedenken waarvoor het rijk de financiële middelen op tafel moet leggen. Daarnaast zullen er ook weer begrotingsoverschrijdingen zijn. In de vorige kabinetsperiode bedroegen deze f. 7,5 mrd. Dit betrof met name overschrijdingen bij een aantal open-einderegelingen, d.w.z. regelingen waarbij personen en instellingen recht kunnen doen gelden op bepaalde uitkeringen van het rijk als zij aan de wettelijke criteria voldoen en die daardoor voor het rijk op korte termijn moeilijk te beheersen zijn. Hoewel sommige van deze gaten zijn gedicht, zullen er toch weer nieuwe overschrijdingen optreden. En de ervaring leert dat het stringente begrotingsbeleid nooit zo stringent kan zijn dat beleidsintensiveeringen en begrotingsoverschrijdingen volledig worden gecompenseerd. De regels die daaromtrent in het regeerakkoord zijn vastgelegd verschillen trouwens niet noemenswaardig van de regels die in de vorige kabinetsperiode ook al golden.

Als goede kanshebbers voor budgettaire overschrijdingen in de volgende kabinetsperiode tip ik de arbeidsvoorwaarden in de collectieve sector en de bedragen die zijn ingeboekt in verband met de voorgenomen afslanking van de rijksoverheid met 20.000 ambtenaren. Ik vraag mij in gemoede af hoe lang het kabinet het nog kan volhouden de arbeidsvoorwaarden in de collectieve sector structureel bij die in de marktsector te laten achterblijven zonder dat dit onaanvaardbare kwaliteitsverliezen in de openbare dienstverlening gaat veroorzaken. Dit is een probleem dat je niet oplost met enkele tientallen miljoenen om de ergste knelpunten in de salarisachterstand weg te werken. Een andere kandidaat voor overschrijding is de bestrijding van misbruik en fraude in de sfeer van belastingen en sociale uitkeringen, waarvoor f. 2 mrd. is ingeboekt maar nog geen enkele concrete maatregel is genomen. Ook de besparingen in de sfeer van de volksgezondheid (f. 1,2 mrd.) waarover de commissie-Dekker moet adviseren en de geraamde opbrengsten van de verkoop van staatsdeelnemingen (f. 0,75 mrd.) moeten nog volledig hard worden gemaakt.

Ondanks al deze budgettaire onzekerheden laten regeerakkoord en *Miljoenennota* er geen twijfel over bestaan dat alles op alles zal worden gezet om de voorgenomen vermindering van het financieringstekort te realiseren. Als het lukt zal er inderdaad 'minder overheid' zijn. De cruciale vraag is echter of dat ook een 'beter overheid' is. Want dat is waar het de burgers om gaat en wat ook in het regeerakkoord staat: 'minder en beter'. Het is te begrijpen dat in de *Miljoenennota* niet uitvoerig wordt ingegaan op de kwaliteit van de collectieve voorzieningen; in die nota gaat het tenslotte om de cijfertjes. Maar men er valt niet aan de indruk te ontkomen dat het hele beleid in het teken staat van de vermindering in plaats van de verbetering. Als die indruk juist is, is er iets fundamenteel mis. Want minder is niet het enige dat telt; het moet vooral beter.

L. van der Geest