

Ombuigingen 1980: het Rijk vraagt surséance van betaling aan

PROF. DR. P. B. BOORSMA*

Onlangs is door de minister van Financiën bekendgemaakt op welke wijze de aangekondigde ombuiging van f. 3 mrd. zal worden geconcretiseerd. In dit artikel wordt het karakter van de ombuigingen aan een nader onderzoek onderworpen. De auteur heeft niet veel goede woorden voor de ombuigingsoperatie over. Er is nauwelijks sprake van structurele bezuinigingen. De oplossing voor de financieringsproblemen wordt voornamelijk gezocht in vertraging van betalingen voor aankopen en afwenteling van lasten. Voor een groot deel van het om te buigen bedrag wordt niet concreet aangegeven, hoe het moet worden gerealiseerd.

Bij brief van 13 mei 1980 heeft de minister van Financiën dan eindelijk bekendgemaakt hoe het om te buigen bedrag van f. 3 mrd., dat was aangekondigd in de brief van 21 februari jl. aan de Tweede Kamer, zal worden ingevuld. De regering heeft dus bijna drie maanden de tijd gehad om met een goed ombuigingsplan te komen. Nu wil ik meteen opmerken dat voor een echt ombuigingsplan een veel langere termijn nodig is zoals ik heb uiteengezet in mijn eerdere publikatie *Naar de versoberingsstaat. Rooien en snoeien in de verzorgingsstaat* 1). Op voorhand kon men dus reeds slechts geringe verwachtingen over de invulling van de genoemde f. 3 mrd. koesteren, te meer omdat de vorige minister van Financiën reeds te kennen had gegeven dat de voornemens te weinig solide waren, te weinig structurele ombuigingen beoogden. De vraag die hier aan de orde wordt gesteld is of deze gekoesterde argwaan terecht is gebleken of dat de nieuwe minister van Financiën (en oud-staatssecretaris van Financiën) de teugels toch wat strakker heeft weten aan te halen? In het volgende zal ik trachten duidelijk te maken waarom de nota Ombuigingen 1980 2) een slechte nota is, die een voortzetting inhoudt van het tot nu toe gevoerde ombuigingsbeleid van een rijkard die op de eigen uitgaven niet wil bezuinigen.

Alvorens aan te vangen met de bespreking van de genomen „maatregelen” is het aardig om te zien wat in de nota wordt opgemerkt over de periode van drie maanden die nodig was om het huiswerk te maken. De nota stelt daarover: „Het kabinet wil niet verhelen dat de invulling van de ombuigingen een moeilijk proces is geweest, dat veel tijd heeft gevergd. Niet alleen de grote zorgvuldigheid die in acht diende te worden genomen met het oog op de inkomenspolitieke en werkgelegenheidseffecten, maar ook de omvang van de noodzakelijke ombuigingen in combinatie met de korte termijn waarop de te nemen maatregelen reeds effect moesten hebben, is daaraan debet geweest” 3).

De motivatie van de drie maanden voorbereiding

Het hiervóór genoemde citaat is zonder meer — met excuus voor de harde uitspraak — een lachertje. Immers, wat zijn dan de inkomenspolitieke „effecten” van de gepresenteerde ombuigingen? In de nota worden ze in elk geval niet gepresenteerd, wat voor de Staten-Generaal een afweging absoluut onmogelijk maakt. En voorts, wat zijn de „werkgelegenheidseffecten”? Er lijkt sprake van een kreet die sinds enige tijd als

verplicht nummer bij elke ombuigingsoperatie (zie de 1960-nota, zie *Bestek '81*) wordt genoemd. Terwijl bij de vorige grote ombuigingsoperaties altijd veel moeite werd genomen om aan te tonen dat de materiële uitgaven (waaronder de investeringen) op de rijksbegroting werden gespaard juist vanwege de werkgelegenheidseffecten, blijkt nu volgens de toelichtingen dat juist in de materiële uitgaven wordt gesnoeid. (Terzijde, omdat kortingen op de materiële uitgaven veelal kunnen worden gerealiseerd door temporisering, is het de vraag wat deze ombuigingen werkelijk inhouden.)

En tot slot, is „de omvang van de noodzakelijke ombuigingen”, nu werkelijk zo een groot probleem op een begrotingstaal van f. 115 mrd.? Wel, als een kabinet geen visie heeft op de ontwikkeling van de collectieve sector en als het kabinet met het voorbereiden van ombuigingsmaatregelen steeds wacht tot een ombuigingsplan moet worden ingevuld. Een ombuigingsplan van die orde van grootte en van de samenstelling die is gekozen hoeft geen probleem op te leveren als een kabinet serieus bezig is met een ombuigingsbeleid.

De verdeling van de ombuigingen

De gegevens die ten aanzien van de verdeling worden gepresenteerd zijn, zoals langzamerhand gebruikelijk is geworden, zo schaars dat niet is aan te geven welke criteria worden gehanteerd. Vermoedelijk is op het totaal om te buigen bedrag van f. 3 mrd. plus f. 0,3 mrd., die in de *Miljoenennota 1980* in een toelichting op een bijlage zat verstoep 4), eerst een bedrag in mindering gebracht voor het terugtrekken van rijksbijdragen aan sociale fondsen en aan de sociale ziektekostenverzekeringen, en een bedrag dat wordt gekort op de salarissen van het overheidsperoneel. Daarna resteerde een (wat men tegenwoordig noemt) „problematiek”

* De auteur is hoogleraar Openbare Financiën aan de TH Twente, afdeling Bestuurskunde.

1) Oratie bij de aanvaarding van mijn ambt, TH Twente, 24 januari 1980, herdrukt in *Openbare Uitgaven*.

2) *De ombuigingen op de begroting 1980* (Ombuigingen 1980), kamerstuk 16 193. De in dit artikel gebruikte term 0-80 is afkomstig uit het rijke ambtelijke bezuinigingsjargon.

3) Kamerstuk 16 193, nr. 2, blz. 3.

4) *Miljoenennota 1980*, blz. 91.

van f. 2.150 mln. Waarschijnlijk heeft men dat bedrag naar rato van de uitgaven van de homogene groepen willen verdelen, waarbij de uitgaven exclusief die voor sociale zekerheid, salarissen en pensioenen e.d. zijn genomen. M.a.w., men heeft verdeeld over de uitgaven van de rijksbegroting „in enge zin”. Ik leidt dat af uit het feit dat het kortingspercentage op de uitgaven van het Gemeentefonds en op die van het Provinciefonds ca. 1,9% bedraagt, net als het kortingspercentage op de relevante uitgaven van Justitie, Binnenlandse Zaken (beide ca. 1,9%) en Buitenlandse Zaken (1,8%). Voorts wordt in de nota bij de ombuigingen op Defensie gesproken over „het rekenkundig aandeel van Defensie in het totale bedrag aan ombuigingen” 5) en wordt bij de bezuinigingen op Wetenschapsbeoefening gesproken over „proportioneel bezuinigd” 6) (hetgeen ook neerkomt op ca. 1,9%).

In de volgende fase van „het moeilijke proces” beginnen sommige ministers te sputeren dat het onmogelijk is om zo een korting tijdens de uitvoering aan te brengen (het jaar was amper begonnen toen bekend was dat moest worden omgebogen, maar het is inderdaad een feit dat dan een groot deel van de uitgaven een zeer geringe neerwaartse flexibiliteit heeft; bij dit kabinet kennelijk minder dan 2%). De eerste gaten in het ombuigingsplan beginnen te vallen. De hoeder van 's Rijks tekort accepteert vervolgens alles wat het tekort kan terugdringen, ook al zijn het geen echte bezuinigingen. Ten einde raad besluit men de nota Ombuigingen 1980 (0-80) uit te brengen; er resteert een problematiek van f. 205 mln. die dan maar bij de Voorjaarsnota moeten worden „verdeeld” (b.v. opgevangen door meevallers of tariefsverhogingen). Als men bedenkt dat in augustus 1979 ten aanzien van de begroting 1980 is besloten om een bezuiniging van f. 300 mln. voorlopig maar niet aan te wijzen, door die als correctie op de aanvullende post voor prijsstijging op te nemen, en dat nu besloten is om f. 205 mln. bezuiniging pas in de Voorjaarsnota aan te brengen, dan heeft het kabinet over een kleine bezuiniging een jaar moeten delibereren; inderdaad „een moeilijk proces”.

Het karakter van de ombuigingen

Zelden is een ombuigingsplan met zoveel cynisme gebracht als ditmaal.

1. Het plan 0-80 zit vol *schertsombuigingen*, n.l. *vertraging in betalingen*, die wèl de problemen rond het financieringstekort 1980 verlichten maar even grote problemen oproepen voor 1981. Vanuit budgettair oogpunt waarschijnlijk niet de roosvingerige dageraad waarnaar wordt uitgekeken. Onderwijs en Wetenschappen vertraagt betalingen aan de onderwijsinstellingen, maar wel zodanig dat deze „toch op tijd aan hun verplichtingen kunnen voldoen”. Het gaat hier om een organisatie met een omzet van meer dan f. 20 mrd., die door de kleine leveranciers laat te betalen f. 0,3 mrd. uitspaart zonder acht te slaan op eventuele liquiditeitsproblemen van deze kleine leveranciers. Defensie zal zijn bezuiniging van f. 155 mln. ook behalen door vertraging van betalingen voor aankopen. De afdracht van de rijksbijdragen aan het AOW-fonds zal zodanig worden vertraagd dat f. 250 mln. wordt bezuinigd. De vertragingen, te zamen f. 750 mln., zullen weer een evenzo grote ombuigingsproblematiek leveren in het jaar dat besloten wordt de vertraging ongedaan te maken. Gelet op de grote problemen die nog te wachten staan, moeten de onderwijsinstellingen zich daarover geen illusies maken; de vertraging zal wel enige jaren worden toegepast. Overigens vermeldt de nota dat in de begroting voor 1981 bij O&W structurele ombuigingen zullen worden verwerkt. De vertraging van de afdracht aan het AOW-fonds betekent een verkleining van de reserves van dit fonds en zal wellicht leiden tot een verhoging van de AOW-premie.

2. Een tweede groep ombuigingen zijn de *quasi-ombuigingen*, die wel het financieringstekort verkleinen maar niet de uitgaven. Het gaat hier om *verhoging van de niet-belastingmiddelen*. De volgende verzwaringen worden genoemd:

- a. Buitenlandse Zaken verhoogt de paspoortleges.
- b. Financiën gaat de magazijnkosten van het Rijksinkoopbureau doorberekenen, (Dat belooft aardig te worden, als allerlei delen van de overheid aan elkaar kosten gaan doorberekenen om de last van de afwenteling intern door te schuiven.)
- c. Economische Zaken gaat de entreegelden van casino's verhogen en gaat een meer stringent beleid voeren bij het terugbetalen door bedrijven van werkgelegenheidsgelden die zij als steun hebben ontvangen.
- d. Landbouw en Visserij zal de aangekondigde lastenverlichting voor het bedrijfsleven ter zake van keuringskosten beperken.

Om welke bedragen het in totaal gaat is uit de grote mist niet te achterhalen, zodat een afweging voor de Staten-Generaal ook op deze punten volstrekt onmogelijk is, maar „gelukkig” zijn zij dat al gewend. Op zich is tegen een verhoging van b.v. de paspoortleges of tegen een beperking van de verhoging van de keuringskosten weinig in te brengen. Bezwaarlijk acht ik het dat dit kabinet vanaf zijn optreden zogenaamd streeft naar een stabilisatie van de druk van de collectieve lasten en daarover cijfers presenteert die steeds volstrekt onjuist zijn geweest. Eén van de onjuistheden schuilt hierin, dat het kabinet bij de presentatie van de Miljoenennota voor het jaar t een schatting maakt van de drukstijging in t ten opzichte van de gerealiseerde druk in t-1. Als dan vervolgens in het jaar t een hogere drukstijging optreedt, bijvoorbeeld door nieuwe tariefsverhogingen, worden aan die extra drukstijging tussentijds geen beleidsconsequenties verbonden, doch evenmin bij het ontwerpen van het beleid voor het jaar t+1, waarbij men uitgaat van het inmiddels gerealiseerde — en hoger dan geraamde — drukniveau van het jaar t. Ook nu, in 0-80, vinden drukverzwaringen plaats, maar die zijn inderdaad niet belangrijk meer omdat de doelstelling: stabilisatie van de collectieve lastendruk allang vergeten is en het kabinet zich in een egestelling heeft teruggetrokken, gericht op de verdediging van nog slechts één doelstelling, n.l. bewaking van het financieringstekort.

3. Een derde groep van bezuinigingen betreft de bezuinigingen op de betalingen aan andere delen van de collectieve sector, waarbij een *doorwenteling* van de last optreedt. Ik noem de volgende voorbeelden:

- a. Justitie zal o.a. op de reclassering en de kinderbescherming bezuinigen.
- b. Sociale Zaken zal meer uitgaven verhalen op het Europees Sociaal Fonds (een internationaal verlengstuk van de collectieve sector).
- c. Volksgezondheid zal via temporisering bezuinigen op de gezondheidszorg.
- d. De bijdragen aan de sociale fondsen worden verlaagd, wat waarschijnlijk later zal leiden tot een verhoging van de premies en daarmee van een stijging van de collectieve druk. Maar zoals we al zagen lijkt dat niet relevant voor dit kabinet.
- e. De uitkeringen uit het Gemeentefonds en het Provinciefonds worden verlaagd. Ook hiermee is het toppunt van cynisme bereikt: op tal van plaatsen geeft het kabinet aan dat het zo moeilijk is om in de lopende begroting te bezuinigen; om deze reden hoeft Onderwijs en Wetenschappen helemaal niets te bezuinigen, afgezien van de vertraging in betalingen; om deze reden ook bestaan vele ombuigingen uit vertragingen in betalingen en tussentijdse tariefsverhogingen en andere „trucs”; maar het kabinet meent dat de lagere overheden wèl tussentijds op hun begrotingen kunnen bezuinigen. Lagere overheden, van het kabinet hebt gij een vrijbrief gekregen om uw betalingen uit te stellen, om uw tarieven extra te verhogen en u niets aan te trekken van het tarievenbeleid van de regering.

5) Kamerstuk 16 193, nr. 2, blz. 6.

6) Idem, blz. 8.

4. Een vierde groep van bezuinigingen betreft een *bezuiniging op de prijsgevoelige uitgaven*, doordat op de aanvullende post voor prijsbijstelling f. 500 mln. is gekort. Hoe deze bezuinigingen, uitgesmeerd over vele artikelen, zullen uitpakken is volstrekt niet te achterhalen. In mijn oratie *Naar de versoberingsstaat* heb ik gepoogd duidelijk te maken dat het zeer de vraag is of bij dergelijke ongespecificeerde posten echt bezuinigingen worden aangebracht.

5. *Enkele bezuinigingen zijn concreter* in die zin dat de activiteit wordt aangewezen waarop zal worden omgebogen. Om welke bedragen het daarbij gaat is niet duidelijk, terwijl ook niet wordt aangegeven welke maatregelen worden genomen om de bezuinigingen te realiseren. Het kan bij deze ombuigingen gaan om een volumebeperking door geen compensatie te geven voor de prijsstijging, om temporisering, om een aanwending van aanwezige reserves enz.

6. De *tegenvallende economische groei* heeft zuiver budgettair een meevaller opgeleverd, in die zin dat de uitgaven voor ontwikkelingssamenwerking, 1,5% van het netto nationale inkomen tegen factorkosten, lager zullen uitkomen dan geraamd. Deze budgettaire „meevaller” wordt als „ombuiging” gepresenteerd. Misschien juist mede door o.a. het falen van de eerdere ombuigingsprogramma's valt de economische groei tegen, zodat ditmaal de regering echt niets hoeft te doen om de „ombuiging” op ontwikkelingsamenwerking als zodanig te kunnen presenteren.

7. Eerder is in commentaren gewezen op twee andere ombuigingen die op zich ook weer alleszins verantwoord zijn, maar lachwekkend in deze nota overkomen. En het geschiedde in deze dagen, dat er een bevel uitging vanwege het kabinet-Van Agt dat *efficiency-verbeteringen* zullen worden doorgevoerd, namelijk bij de PTT en bij de gezinsverzorging. Waarom niet bij andere onderdelen van de collectieve sector? Hoe worden die efficiency-verbeteringen dan wel bereikt? In vele Voorjaarsnota's werden kleine bezuinigingen opgevoerd die door „efficiency-verbeteringen” zouden moeten worden gerealiseerd, maar is dat ooit gebeurd? Ook op dit onderdeel gaat het weer om vage kreten!

8. Op één punt valt het kabinet te prijzen: het heeft alle valse registers weten open te trekken. Het heeft nu een staaltje van ombuiging dat zelden is vertoond. Namelijk, het *bouwplafond van de gezondheidszorg* zal worden verlaagd. Zoals de nota 0-80 opmerkt beïnvloedt deze maatregel niet het financieringsstekort van het Rijk, maar vergroot hij de mogelijkheid van het Rijk om een beroep te doen op de kapitaalmarkt. Het Rijk heeft door zijn falende beleid dat tot uiting is gekomen in een hoog financieringsstekort al velen *indirect* van de kapitaalmarkt weggedrukt, maar doet dat nu nog *direct* ook. Op zich is het juist dat een verband wordt gelegd tussen het directe kapitaalmarktberoep van het Rijk enerzijds en het indirecte beroep van het Rijk anderzijds. Dat indirecte beroep neemt vele vormen aan: een deel (ca. 1/3) van de ontwikkelingshulp (de eerdergenoemde 1,5% van het netto nationale inkomen tegen factorkosten) wordt door financieringsinstellingen gegeven in de vorm van leningen die door het Rijk worden gegarandeerd; daarnaast worden voor vele andere activiteiten van derden door het Rijk garanties gegeven: een deel van de woningbouw wordt buiten de begroting om gefinancierd door institutionele beleggers te zoeken die bereid zijn een deel van de sociale woningbouw direct te financieren uiteraard met garanties van het Rijk, enz. O.a. door dit indirecte beroep van de collectieve sector op de kapitaalmarkt is de collectieve sector groter dan uit de gebruikelijke cijfers blijkt. Over de samenhang tussen het begrotingsbeleid en garantieverlening is in het laatste rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte geadviseerd. In de *Miljoenennota 1979* is daarover „met instemming van de regering” geschreven; maar wordt er ook in het beleid met die samenhang rekening gehouden? M.i. nu, bij de hier opgevoerde „ombuiging” van f. 100 mln., voor het eerst; het kwam het kabinet goed van pas.

Kasplafonds

In de *Miljoenennota 1980* is op de uitgaven een correctie van f. 1 mrd. aangebracht i.v.m. verwachte onderuitputting. Deze correctie is nu aan de begrotingshoofdstukken toegerekend. Maar net als bij de meeste ombuigingen die in de Nota 0-80 worden gepresenteerd, gaat het om een verlaging van totaalbedragen zonder dat direct duidelijk is welke begrotingsposten worden verlaagd. Dat kan ertoe leiden dat op de overloop ex art. 12 van de Comptabiliteitswet wordt ingeteerd. Om de begroting enigszins te bewaken is het daarom nodig geworden dat per begrotingshoofdstuk kasplafonds worden ingesteld die gelden voor de bijgestelde begrotingsbedragen plus de netto overloop ex art. 12 CW. Door de ontwikkeling van de kascijfers te vergelijken met het kaspatroon van voorgaande jaren kan men dan een dreigende overschrijding van het kasplafond signaleren en „kunnen” (let wel) „tijdig maatregelen worden genomen om een overschrijding te voorkomen” 7). Als het kabinet denkt dat wél te kunnen, waarom wordt dan een deel van het ombuigingsplan 0-80 pas in de Voorjaarsnota „nader verdeeld” en worden zoveel onechte ombuigingen aangebracht?

Samenvatting

1. In het jaar 1980 koos het kabinet voor een kortingspercentage van 1,9. Waarom zou je rooien als je zo makkelijk kunt snoeien?

2. Het ombuigingsplan 0-80 is het toppunt van cynisme. Op de begroting van Onderwijs en Wetenschappen en meer in het algemeen op de begrotingen van het Rijk kan het kabinet tijdens de uitvoering niet bezuinigen, maar wél op de lopende begrotingen van de lagere overheden.

3. Een deel van de bezuinigingen bestaat uit maatregelen die de lasten verzwaren, hetgeen strijdig is met de doelstelling van de drukstabilisatie.

4. Een groot deel van de ombuigingen bestaat uit een verlaging van de rijksbijdragen aan sociale-verzekeringsinstellingen, wat tot premieverhoging zal leiden (zie ook punt 3).

5. Een groot deel van de ombuigingen bestaat uit vertragen in betalingen, waarmee het probleem van het ombuigen wordt uitgesteld.

6. De meeste ombuigingen op de rijksbegroting „in enge zin” zijn noch gespecificeerd naar begrotingsposten, noch gekwantificeerd, noch onderbouwd met de nodige maatregelen.

7. Heel expliciet wordt een deel van het om te buigen bedrag niet ingevuld; het wachten is op de Voorjaarsnota.

8. Het klapstuk is de maatregel Verlaging bouwplafond volksgezondheid, welke geen invloed heeft op het financieringsstekort van het Rijk maar slechts de ruimte op de kapitaalmarkt vergroot.

9. De tegenvaller van de economische groei betekent dat de uitgaven voor ontwikkelingssamenwerking worden verlaagd vanwege de koppeling aan het nationale inkomen. Deze budgettaire „meevaller” wordt als „ombuiging” gepresenteerd.

Het is misschien niet rechtvaardig om de nota 0-80 zo hard aan te vallen. Het vorige kabinet kon niet bezuinigen, dit kabinet kan dat ook niet. M.i. moet eerst een heel ander ombuigingsbeleid worden ontwikkeld en dat kost tijd. Men kan alleen maar hopen dat niet te veel tijd verloren gaat met het soort plannen als 0-80. De daarvoor benodigde tijd kan beter worden gebruikt voor het ontwikkelen van een nieuw, meer synoptisch beleid van „rooien”.

P.B. Boorsma

7) Kamerstuk 16 193, nr. 2, blz. 9.