

Omgaan met onzekerheden

Op 3 oktober 1986 hield het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven voor de elfde achtereenvolgende maal een discussiemiddag naar aanleiding van het verschijnen van de Miljoenennota. Het thema van de middag, die werd voorgezeten door prof.dr. L.F. van Muiswinkel, had betrekking op onzekerheden die zich bij de begrotingsbesluitvorming voordoen. De inleiders, prof. dr. A. Nentjes (hoogleraar aan de Rijksuniversiteit te Groningen), drs. G.H.B. Verberg (directeur-generaal voor Energie van het Ministerie van Economische Zaken) en drs. N.C.M. van Niekerk (directeur van het voornoemde instituut) gingen in op verschillende aspecten van actuele onzekerheden. De inleidingen zijn in dit nummer van ESB opgenomen. Hieronder volgt een kort verslag van de discussie.

De discussie naar aanleiding van de inleidingen wordt geopend door *De Wolff*. Deze onderschrijft het betoog van Nentjes. Het spreiden van maatregelen ter compensatie van de dalende aardgasbaten heeft naar zijn inzicht een positief effect van 1/2 à 1% op de groei van het nationaal inkomen. Verberg meent dat een dergelijke spreiding ook plaatsvindt, wat tot uitdrukking komt in het feit dat het financieringstekort in 1987 zal stijgen naar 7,6%. Rekening houdend met andere onzekerheden ziet Verberg echter weinig ruimte om de compenserende maatregelen in het kader van de aardgasbatendaling nog verder in de tijd te spreiden dan nu al gebeurt. Nentjes wijst erop dat de bezuinigingen in het regeerakkoord voor meer dan de helft in 1987 worden gerealiseerd, hetgeen als een 'rake klap' moet worden gezien. Nentjes pleit ervoor alleen het zekere deel van de aardgasbatendaling direct te verwerken. Het onzekere deel kan wellicht met meevallers in latere jaren – zo deze zich voordoen – worden gecompenseerd. Gezien het negatieve effect van een eenmalige volledige compensatie zou dit risico moeten worden genomen.

Zunderdorp benadrukt de risico's voor de lagere overheden van het snel reageren op tegenvallers. Het direct doorgeven van tegenvallers naar de lagere overheden leidt tot een moeilijk beheersbare begroting op lokaal niveau, en daarmee tot kwaliteitsverlies in het beleidsproces. De oorzaak hiervan is dat voor de lagere overheden op dit moment geen ruimte meer aanwezig is om te anticiperen op tegenvallers. Van Niekerk stelt dat het verzachten van de gevolgen van bezuinigingsmaatregelen pas mogelijk is indien de voorwaarden voor het terugkeren naar een structureel begrotingsbeleid vervuld zijn. Anticiperen op tegenvallers is derhalve ook voor de lagere overheden toch gewenst. Daarnaast zou echter een discussie moeten worden gevoerd over de evenredigheid van de verdeling van de bezuinigingen over het rijk en de lagere overheid.

De Kok heeft waardering voor de inleidingen, maar mist – zowel in de inleidingen als in het regeerakkoord en de Miljoenennota – het anticiperen op traceerbare maatschappelijke ontwikkelingen, bij voorbeeld op technologisch en demografisch gebied. Van Niekerk meent dat budgettaire besluitvormers hiervoor kundigheid van buitenaf nodig hebben. In zekere mate wordt – in reële termen – in de begroting wel met ontwikkelingen van deze aard rekening gehouden, getuige de

relatieve ombuigingstaakstelling voor onderwijs en wetenschappen. Of maatschappelijke ontwikkelingen echter voldoende tot uitdrukking komen, betwijfelt Van Niekerk evenzeer.

Aansluitend op *Zunderdorp* wijst *Patijn* erop dat de lagere overheden voor hun inkomsten in zo'n grote mate afhankelijk zijn van het rijk, dat de mogelijkheden om budgettaire te anticiperen op tegenvallers zeer gering zijn. Daarnaast constateert *Patijn* dat de financiële positie van de lagere overheden al zeer krap is, en dat kortingen op een moment komen dat de begrotingen al zijn ingediend en verplichtingen kunnen zijn aangegaan. *Patijn* bestrijdt de opvatting van Van Niekerk dat bezuinigingen worden doorgevoerd aan de hand van prioriteitenstelling. De doelstelling betreft een bezuinigingsbedrag per departement waarna een invulling binnen het betreffende begrotingshoofdstuk moet worden gevonden. Van Niekerk stelt dat de discussie over de hoofdlijnen van de verdeling van de uitgaven over de verschillende departementen al aan het regeerakkoord is voorafgegaan. Uit praktische overwegingen gebeurt dit niet nog eens bij de algemene beschouwingen in het parlement. Van Niekerk kan zich ten aanzien van de globale prioriteitsstelling wel verbeteringen voorstellen. Er kan bij voorbeeld worden gedacht aan een discussie in de Ministerraad over de homogene uitgaven-categorieën.

Aan Verberg stelt *Patijn* de vraag op welke wijze de raming van de aardgasbaten tot stand komt. Verberg meent dat de afwijkingen van de ramingen en de realisaties acceptabel kunnen worden genoemd. Het opstellen van de ramingen is een ingewikkeld proces, waarbij rekening moet worden gehouden met vele factoren. Hiertoe wordt overleg gevoerd tussen verschillende afdelingen van het Ministerie van Economische Zaken, alsmede met het Centraal Planbureau, het Ministerie van Financiën, de Gasunie en de oliemaatschappijen. De verschillende belangen zijn derhalve evenwichtig vertegenwoordigd. Het Internationaal Energie Agentschap kan instemmen met de gehanteerde ramingen.

Hol oppert twijfel over de beschrijving die Van Niekerk in zijn inleiding heeft gegeven van het budgettaire gedrag van de deelnemers aan de begrotingsbesluitvorming. Weliswaar is de gehele collectieve sector met 2 1/2% ingekrompen, maar de rijksuitgaven zijn daarentegen gestegen. De inkrimping is te danken aan een inkrimping van de sociale-zekerheidssector. *Hol* spreekt van een 'coalitie' tussen de minister van Financiën en de ministers van de 'spending departments' die ten koste van de sociale zekerheid zou gaan. Van Niekerk stelt dat zijn opmerking over het doorbreken van non-interventiegedrag door de stellingname van *Hol* wordt bevestigd. Daarnaast, zo meent Van Niekerk, zou een analyse zoals *Hol* beschrijft veel genuanceerder moeten geschieden. Bij voorbeeld moet als zeer belangrijke factor de ontwikkeling van de rente-uitgaven worden gezien. Indien hiermee rekening wordt gehouden zou het beeld sterk afwijken van het beeld dat *Hol* beschrijft.

H.L. van der Kolk
R.D.J. Nieuwenhuizen