



Rust of onrust in het begrotingsbeleid?

DRS. R.IJ.M. KUIPERS*

Inleiding

In het artikel „Meer rust in het begrotingsbeleid” in *ESB* van 15 februari 1984, doen de heren Clerx en Maas een frontale aanval op (de regels van) het stringente begrotingsbeleid. Als alternatief lanceren ze de gedachte van (weder)invoering van een begrotingshoofdstuk Onvoorzien.

In de analyse van Clerx en Maas worden mijns inziens enkele begrippen onvoldoende scherp onderscheiden. De door hen opgesomde bezwaren richten zich vaak niet zozeer tegen het stringente begrotingsbeleid, maar veeleer tegen de huidige *feitelijke* tekortnormering en de recente praktijk van forse *tussentijdse ingrepen* in de lopende begrotingen 1).

In de navolgende zal ik eerst kort ingaan op de afbakening van deze begrippen. vervolgens zal ik een summier beoordeling ervan geven. Tot slot zal ik ingaan op de gedachte van een begrotingshoofdstuk Onvoorzien.

Een nadere begripsafbakening

Het stringente begrotingsbeleid omvat een aantal regels met de bedoeling ervoor te zorgen dat *tijdens de begrotingsuitvoering* de hand wordt gehouden aan afspraken die *in de begrotingsvoorbereiding* zijn gemaakt. In het bijzonder gaat het dan om afspraken omtrent de omvang van het financieringstekort en de collectieve lastendruk. Hoewel het stringente begrotingsbeleid specifiek op de begrotingsuitvoering is toegesneden, is het wel *meerjarig* van karakter: ook de doorwerking naar latere jaren van uitvoeringsmutaties is van belang.

In essentie kan het stringente begrotingsbeleid als volgt worden samengevat:

- uitgavenoverschrijdingen als gevolg van *beleidsintensivering* dienen te worden gecompenseerd via ombuigingen, in beginsel binnen de desbetreffende begroting;
- tegenvallers in uitgaven, welke *niet* het gevolg zijn van beleidsbijstellingen, mogen allereerst worden gesaldeerd met meevallers. Alleen als er dan nog een nadelig saldo resteert moet daarvoor worden omgebogen; deze problematiek wordt gebruikelijk over alle departementen verdeeld;

- deze regels gelden *mutatis mutandis* ook voor niet-belastingontvangsten. Daar komt bij dat ook compensatie van uitgaven met niet-belastingmiddelen en omgekeerd is toegestaan, mits de niet-belastingmiddelen niet tot de collectieve druk worden gerekend.

We zien dus dat alle overschrijdingen aan de uitgavenzijde en onderschrijdingen van niet-belastingontvangsten zodanig moeten worden gecompenseerd dat het financieringstekort noch de collectieve lastendruk het kind van de rekening worden. Daarnaast is er de disciplinaire prikkel dat bij beleidswijzigingen (zie eerste gedachtenstreepje) direct „het prijskaartje” in rekening wordt gebracht en dezelfde bewindsman ervoor moet ombuigen.

Het aardige van de regels van het stringente begrotingsbeleid is dat ze niet gebonden zijn aan één specifieke vorm van normering van de collectieve sector. Ze zijn ontstaan onder het trendmatige begrotingsbeleid, waarin het *trendmatige* begrotingstekort centraal stond, en vormen daarop een logisch verlengstuk in de begrotingsuitvoering. Aan het einde van de jaren zeventig maakte het trendmatige begrotingsbeleid plaats voor de *feitelijke* tekortnormering. De reden hiervan was dat de beleidsmakers het niet meer verantwoord achtten om de feitelijke tekortfluctuaties, die inherent zijn aan een trendmatige tekortnormering, zo maar te accepteren; daarvoor werd het financieringstekort te hoog bevonden. Dat we in zo'n situatie terecht zijn gekomen is met name het gevolg geweest van het structureel overschatten van de economische groei, waardoor in de voorgaande jaren een – achteraf gezien – veel te ruim uitgavenbeleid werd gevoerd.

Ook onder de feitelijke tekortnormering fungeren de regels van het stringente begrotingsbeleid als een zinvol verlengstuk in de begrotingsuitvoering. Er is dan evenwel nog meer aan de hand. Bij de feitelijke tekortnormering moet ook op een of andere wijze compensatie worden gevonden voor *tegenvallers in de belastingsfeer*. Deze compensatie is geen regulier onderdeel van het stringente begrotingsbeleid, maar vormt daarop een aanvulling, gegeven de feitelijke tekortnormering. In de praktijk van het beleid is overigens geen expliciete keuze te ontwaren over de *wijze* van compensatie van tegenvallers in de belasting-

sfeer: zowel lastenverzwaringen als ombuigingen zijn als compensatie naar voren geschoven. Hierbij heeft ook een complicerende rol gespeeld dat niet altijd duidelijk was in hoeverre de belastingtegenvallers voortkwamen uit het achterblijven van de feitelijke economische ontwikkelingen bij de trendmatige, of juist uit het ver terugvallen van de trendmatige ontwikkelingen zelve.

Een onderwerp van een andere orde zijn de forse *tussentijdse ingrepen in lopende begrotingen*, waarmee we de afgelopen jaren regelmatig zijn geconfronteerd. De noodzaak tot een dergelijk tussentijds ingrijpen kan zowel voortkomen uit de normale toepassing van de regels van het stringente begrotingsbeleid als uit de feitelijke tekortnormering wanneer zich belastingtegenvallers manifesteren. Het gaat dan telkens om verslechtingen ten opzichte van de Miljoenennota van dat jaar, waarmee het kabinet zich tijdens de rit ziet geconfronteerd. In de afgelopen jaren was meestal een combinatie van factoren bepalend voor de noodzaak van tussentijds ingrijpen. Dominant was meestal de teleurstellende economische ontwikkeling, die zowel tot belastingtegenvallers als tot allerlei uitgavenoverschrijdingen (b.v. werkloosheidsuitgaven op de SZW-begroting) leidde. Daarnaast deden zich vaak tegenvallers voor in de aardgasbaten en in de zo geheten „normale” uitvoeringsfeer (d.w.z. uitgaven en niet-belastingmiddelen waarvan de ontwikkeling nagenoeg losstaat van de macro-economische ontwikkeling). Hoewel het verschijnsel van forse tussentijdse ingrepen in de praktijk nagenoeg samenviel met het hanteren van de feitelijke tekortnormering, mag hier niet de conclusie uit worden getrokken dat hier van een dwingende relatie sprake is: ook in een trendmatige normering kunnen de regels van het stringente begrotingsbeleid nopen tot tussentijds ingrijpen. Hooguit kan worden gesteld dat de kans op een *zeer fors* tussentijds ingrijpen dan wel kleiner is: mogelijke tegenvallers aan de belastingkant spelen immers geen rol.

Een beleidsmatige beoordeling

Clerx en Maas voeren vele bezwaren aan tegen het stringente begrotingsbeleid. Naar mijn gevoel richten niet alle bezwaren zich echter daadwerkelijk tegen het stringente

* De auteur is hoofd van de afdeling Begrotingsvoorbereiding van de Directie Begrotingszaken van het Ministerie van Financiën. Hij was een van de secretarissen van het 7e-Rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte.

1) Zo stellen ze bij voorbeeld dat (pas) bij de overgang van de trendmatige naar de feitelijke tekortnormering het stringente begrotingsbeleid formeel tot begrotingspolitieke norm werd verheven, en ze schrijven daaraan bedroevende resultaten toe (blz. 152). Op blz. 154/155 onderkennen ze echter dat het stringente begrotingsbeleid juist past bij het structurele begrotingsbeleid. Enkele regels later echter stellen ze weer dat het stringente begrotingsbeleid *identiek is aan* een feitelijke tekortnormering.

begrotingsbeleid, maar vaak tegen de feitelijke tekortnormering en tussentijdse ingrepen. Hiervóór is aangegeven dat deze begrippen geenszins samenvallen. Het is moeilijk en eigenlijk ook niet zo zinvol om de door Clerx en Maas opgesomde bezwaren stuk voor stuk langs te lopen. Veel liever geef ik een eigen beoordeling van enerzijds het stringente begrotingsbeleid en anderzijds de *feitelijke* tekortnormering en het verschijnsel van tussentijdse ingrepen in lopende begrotingen. Inplicit vormt dit uiteraard ook een commentaar op Clerx en Maas.

De regels van het stringente begrotingsbeleid

Voor een gezond budgettaire beleid is het noodzaak dat ook tijdens de begrotingsuitvoering de hand wordt gehouden aan de eerder – in de begrotingsvoorbereiding – afgesproken normen ten aanzien van tekort en collectieve-lastendruk. Het daaraan koppelen van een disciplinaire prikkel – tussentijdse beleidsintensivering compenseren via ombuigingen – acht ik een goede zaak. Er resteren dan twee vraagpunten, die in wezen min of meer samenhangen. In de eerste plaats kan men zich afvragen of het tussentijds ingrijpen *in de lopende begroting* dat uit het stringente begrotingsbeleid kan voortvloeien, niet al te bezwaarlijk is. Zo ja, dan zou immers kunnen worden overwogen om de regels alleen van toepassing te laten zijn op de doorwerking naar latere jaren. Hierop kom ik nog terug.

In de tweede plaats rijst de vraag of het door Clerx en Maas bepleite alternatief, een begrotingshoofdstuk Onvoorzien, niet (nog) verkieslijker is. Ook hierop ga ik later in.

Tot slot nog een algemeen punt. Als er al problemen rijzen uit hoofde van het stringente begrotingsbeleid, dan hangt dit toch vooral samen met het feit dat het te compenseren saldo van mee- en tegenvallers nogal aanzienlijk kan zijn. Als dat zo is, dan moeten we toch constateren dat we blijkbaar erg slecht de rijksuitgaven en niet-belastingmiddelen (ramen 2), respectievelijk dat we de ontwikkelingen maar zeer matig beheersen. Als we als reactie daarop volstaan met b.v. het buiten werking stellen van de regels van het stringente begrotingsbeleid (iets wat Clerx en Maas overigens niet bepleiten, want zij lanceren een alternatief), dan doen we aan struisvogelpolitiek. Het is dan in ieder geval zaak om de ramingsmethodieken te verbeteren en om uitgaven- en ontvangstenstromen beter te beheersen. Uiteraard zullen ramingsfouten nooit volledig zijn uit te bannen, maar het moet toch mogelijk zijn, mede gelet op de wet van de grote aantallen, om het *saldo* van mee- en tegenvallers binnen de perken te houden.

De feitelijke tekortnormering

Zowel bestuurlijk als economisch bezien is een trendmatige tekortnormering te prefereren boven een feitelijke tekortnormering. Voorwaarde voor een onvoorwaarde-

lijke terugkeer naar een trendmatige normering is wel dat het huidige extreem hoge tekort tot een „normalere” waarde is gereduceerd, en tevens dat vervolgens niet, zoals in het verleden te vaak gebeurde, weer met te optimistische trendmatige uitgangspunten wordt gerekend. Het zal overigens moeilijk zijn om in de huidige economische situatie op verantwoorde wijze een „trend” te bepalen. Ik neem aan dat Clerx en Maas dit pleidooi voor overgang op een trendmatige normering ten volle onderschrijven.

Tussentijds ingrijpen in een lopende begroting

Substantiële tussentijdse ingrepen in een lopende begroting zijn met name in bestuurlijk opzicht bezwaarlijk. Toch kunnen er, zo betoogt ook de Studiegroep Begrotingsruimte in zijn zevende rapport, bijzondere omstandigheden zijn die tot zo'n ingrijpen nopen. We moeten dan denken aan substantiële budgettaire verslechteringen ten opzichte van een toch al weinig florissante uitgangssituatie.

Had ik het tot nu toe over *substantiële* tussentijdse ingrepen, de vraag rijst of elk tussentijds ingrijpen, b.v. op grond van de reguliere toepassing van de regels van het stringente begrotingsbeleid, bezwaarlijk moet worden geacht. Mijns inziens is dat niet het geval. In de eerste plaats zij herhaald dat het, bij een verbetering van de ramingsmethodieken waaraan zowel op vakdepartementen als op het Departement van Financiën wordt gewerkt, in samenhang met een verbeterd beheersingsinstrumentarium, mogelijk moet zijn om het saldo van mee- en tegenvallers in het budget binnen de perken te houden. Daar komt bij dat het een misverstand is om te denken dat de flexibiliteit van de rijksuitgaven zo gering is dat „tijdens de rit” in het geheel geen aanpassingen meer mogelijk zijn. En ten aanzien van overschrijdingen als gevolg van tussentijdse beleidsintensivering acht ik een onmiddellijke compensatie zelfs ten ene male gewenst, omdat anders de budgettaire discipline geheel verloren zou gaan.

Mijn conclusie is dat niet elk tussentijds ingrijpen in een lopende begroting per definitie bezwaarlijk is. Integendeel, de wenselijkheid om de afgesproken taakstellingen ten aanzien van financieringstekort en collectieve-lastendruk te realiseren, pleit voor consequente toepassing van de regels, waarbij ook een (beperkt) tussentijds ingrijpen in de lopende begroting aan de orde kan komen. In bijzondere omstandigheden kan zelfs een substantieel tussentijds ingrijpen te verdedigen zijn.

De merites van een begrotingshoofdstuk Onvoorzien

Op grond van hun analyse komen Clerx en Maas als alternatief voor het stringente begrotingsbeleid met het voorstel om (weer) te komen tot een apart hoofdstuk Onvoorzien. Dit hoofdstuk zou moeten bestaan uit enerzijds een deel A, bestemd

voor het opvangen van (het saldo van mee- en tegenvallers, en anderzijds een deel B, waaruit nieuw beleid respectievelijk beleidsintensiveringen zouden moeten worden gefinancierd. Ook al is hiervoor de analyse waarop het voorstel berust niet deugdelijk bevonden, het voorstel verdient een zelfstandige beoordeling. Bij de beoordeling van het voorstel is het goed om afzonderlijk op de delen A en B van het bepleite hoofdstuk in te gaan.

Deel A

Een deel A van Onvoorzien voor het opvangen van (per saldo) tegenvallers, komt in de visie van Clerx en Maas in de plaats van de huidige compensatieregels. Deze bepalen dat tegenvallers allereerst met meevallers mogen worden gesaldeerd, waarna een eventueel nadelig saldo alsnog via ombuigingen moet worden gecompenseerd. Clerx en Maas stellen dat uiteraard tijdens de begrotingsopstelling ruimte moet worden gemaakt van „Onvoorzien”. Het grootste verschil tussen de huidige regels van het stringente begrotingsbeleid en het voorstel van Clerx en Maas in dit opzicht is derhalve gelegen in *het moment* van compensatie van (per saldo) tegenvallers. Clerx en Maas bepleiten compensatie vooraf, in de vorm van het creëren van een buffer, waarop compensatie kan worden afgeboekt, het stringente begrotingsbeleid regelt compensatie „tijdens de rit”. Op het eerste gezicht lijkt het voorstel van Clerx en Maas sympathiek: in een zo ingewikkeld proces als het begrotingsbeleid kun je de zaken het best zo vroeg mogelijk regelen: regeren is vooruitzien.

Toch overwegen mijns inziens forse bezwaren:

- a. het *vooraf* regelen van de compensatie van een vooraf te calculeren saldo van mee- en tegenvallers, op grond van ervaringen in het verleden, heeft mijns inziens teveel het karakter van het hoofd in de schoot leggen. Zoals reeds eerder betoogd, is de primaire oplossing gelegen in systematisch *beter rammen*, in samenhang met een verbeterde beheersing van met name de uitgaven: gelet op de wet van de grote aantallen zal er dan geen min of meer wetmatig te bepalen saldo van mee- en tegenvallers zijn. De instelling van een deel A van Onvoorzien betekent dat men zich neerlegt bij een situatie met structurele ramingsfouten en zal daarom mijns inziens afbreuk doen aan het gevoel dat ramingen systematisch moeten worden verbeterd en dat de beheersbaarheid moet worden vergroot;
- b. het is zeer onwaarschijnlijk dat politici bereid zullen zijn om op voorhand om te buigen voor nog niet bekende tegenvallers. Men zal stellen dat er zo goed mogelijk wordt geraamd. Het gevaar is echter groot dat, *ook als er niet voor is omgebogen* (en niemand zal de neiging

2) De laatste jaren mede als gevolg van te optimistische ramingen van de economische ontwikkelingen.

hebben zoiets toe te geven 3), toch een deel A van Onvoorzien zal worden „be-groot”. Immers, dit hoofdstuk wordt geïnstitutionaliseerd en Clerx en Maas stellen zelf dat de omvang ervan wordt gebaseerd op ervaringsgegevens. Dit gevaar speelt met name in de huidige situatie, waarin de gewenste tekortomvang en de gewenste ombuigingsomvang in sterke mate door de politieke discussie worden bepaald. Mijn mening is dus dat er waarschijnlijk niets terecht komt van de door Clerx en Maas bepleite ombuigingen vooraf, vooral ook gelet op de forse ombuigingsproblematiek waar we toch al voor staan;

- c. Clerx en Maas geven geen indicatie wat er moet gebeuren als deel A van Onvoorzien te gering blijkt om het saldo van mee- en tegenvallers op te vangen. Gelet op punt b moet de kans hierop toch groot worden geacht. Aangezien Clerx en Maas de regels van het stringente begrotingsbeleid hebben verworpen, accepteren ze blijkbaar een dan uit de hand lopend tekort. Er is dus geen stok achter de deur meer. Alle (verdere) tegenvallers die „tijdens de rit” opdooimen, worden toch door de Minister van Financiën „bijgeplust”. Het moge duidelijk zijn dat deze „ontsnappingsweg” een (zoveelste) prikkel betekent voor departementen om „strategisch” te gaan ramen, een slechte zaak dus. Overigens geven Clerx en Maas mijns inziens ook onvoldoende aan wat de bestemming is van een mogelijk *vrijvallend* gedeelte van deel A van onvoorzien.

Deel B

Het bepleite deel B van Onvoorzien omvat een ruimte voor beleidsintensiveringen en nieuw beleid. De invulling ervan zou volgens Clerx en Maas pas na de indiening van de ontwerpbegrotingen aan de orde komen. Ze leggen daarbij een verband met „onontkoombare” beleidsintensiveringen (voor wie dan wel onontkoombaar?) en stellen dat het aldus voor het kabinet gemakkelijker wordt om zijn doelstellingen te realiseren. Dit laatste wordt echter gezinszins geadstrueerd en is mijns inziens ook onjuist: geen politicus vindt het makkelijk(er) om vroegtijdig om te buigen, en zeker niet voor een ruimte die een ander – i.c. het parlement – vervolgens mag opmaken.

Ook deel B van Onvoorzien heeft op het eerste gezicht wellicht charmes. Opnieuw geldt dat het uiteraard een goede zaak lijkt als de compensatie voor beleidsintensiveringen vroegtijdig geschiedt, in plaats van „tijdens de rit”. Toch gaan mijns inziens Clerx en Maas ook hier aan een aantal forse bezwaren voorbij:

- a. door te pleiten voor een begrotingshoofdstuk bezorgen Clerx en Maas aan dit deel B van Onvoorzien een *geinstitutionaliseerd* karakter. Dit zal er mijns inziens zonder meer toe leiden dat het een eigen leven gaat leiden: ook als er in de begrotingsvoorbereiding niet voor is omgebogen – en opnieuw,

niemand zal de neiging hebben om openlijk te zeggen dat er niet voor is omgebogen – zal men toch een deel B van Onvoorzien willen zien. De door Clerx en Maas bepleite ombuigingen vooraf zullen er dus waarschijnlijk niet komen. Daar speelt tevens een belangrijke rol bij, zoals hierboven al is opgemerkt, dat mijns inziens het kabinet in de begrotingsvoorbereiding er geen werkelijk belang bij heeft om *extra* om te buigen (extra politieke pijn) voor een ruimte die een ander – i.c. het parlement – vervolgens mag opmaken. Clerx en Maas miskennen mijns inziens het rolgedrag van kabinet en parlement;

- b. het is mijns inziens geen goede zaak om de disciplinaire prikkel, die inherent is aan het stringente begrotingsbeleid, weg te nemen ten opzichte van het parlement. In de benadering van Clerx en Maas buigt *het kabinet* om (het parlement autoriseert weliswaar, maar de politieke pijn ligt toch bij het kabinet), waarna *het parlement* vervolgens als het ware een reservoir aan „gratis geld” te besteden heeft. Het kan daarmee mijns inziens al *te* gemakkelijk Sinterklaas gaan spelen. Wanneer het parlement werkelijk keuzes wil maken dient het, tegelijk met de baten (de extra uitgaven), ook de kosten daarvan (de compensatie) in de afweging en besluitvorming te betrekken. Dit bezwaar kan ook anders worden geformuleerd. De gedachte van Clerx en Maas staat op gespannen voet met onze staatsrechtelijke verhoudingen. Mijns inziens dient het kabinet zijn besluitvorming afgerond voor te leggen aan het parlement, en daarin past niet een oningevulde reserve voor beleidsprioriteiten. Het kabinet moet, voor zover daar althans ruimte voor is, juist aangeven wat zijns inziens die prioriteiten zijn. Aan het parlement is het dan om die voorstellen te beoordelen en desgewenst te amenderen.

Het door Clerx en Maas bepleite deel B van Onvoorzien verschilt overigens ook duidelijk van de door de Studiegroep Begrotingsruimte bepleite prioriteitenreserve in de begrotingsvoorbereiding 4). In de eerste plaats zou die reserve geen geïnstitutionaliseerde zaak moeten zijn en in de tweede plaats zou het moeten gaan om een interne kabinetsaangelegenheid: reeds tijdens de begrotingsvoorbereiding, dus vóórdat de kabinetsvoornemens aan het parlement worden voorgelegd, zou over de aanwending ervan moeten worden beslist.

Slot

In de analyse van Clerx en Maas is sprake van een onvoldoende scherpe afbakening van het begrip „(de regels van) het stringente begrotingsbeleid”. Als gevolg daarvan gaat de frontale aanval op de merites daarvan nogal mank. Een los hiervan te beoordelen punt is hun aanbeveling om te komen tot een hoofdstuk Onvoorzien.

Ondanks zekere charmes-op-het-eerste-gezicht, moeten de nadelen en gevaren ervan – met name in bestuurlijk opzicht – toch zodanig ernstig worden genomen dat het voorstel moet worden verworpen.

De huidige regels van het stringente begrotingsbeleid bieden een beter hanteerbaar kader om in de begrotingsvoorbereiding en -uitvoering het uitgavenbeleid binnen gestelde kaders te houden, zeker wanneer ook de ramingstechnische en beheerstechnische kant van het begrotingsbeleid meer aandacht krijgt. Het zou daarbij een goede zaak zijn wanneer zo spoedig mogelijk een zodanige sanering van de overheidsfinanciën kan worden bereikt dat de (huidige) feitelijke tekortnormering kan worden ingewisseld voor een trendmatige normering. En buiten elke twijfel staat dat alles dient te zijn gericht op het voorkomen van situaties waarin het tussentijds fors ingrijpen in een lopende begroting onvermijdbaar zou kunnen blijken.

Rob Kuipers

3) Ter toelichting: zelfs de minister van Financiën zal hiertoe geen neiging hebben. In de eerste plaats zal men dan al snel over een nederlaag van hem in het kabinet gaan speculeren. En in de tweede plaats heeft hij *er niets* mee te winnen: gegeven de ombuigingsomvang moet hij toch alle (mee- en) tegenvallers incasseren, of er nu wel of niet een hoofdstuk Onvoorzien is. Dat is inherent aan het afschaffen van de regels van het stringente begrotingsbeleid.

4) Studiegroep Begrotingsruimte, *Beheersbaarheid van de collectieve uitgaven*, blz. 148.

Naschrift

Inleiding

Een inhoudelijke polemiek met de heer Kuipers is niet goed mogelijk daar hij onze overwegende bezwaren tegen de gevolgen van de toepassing van het stringente begrotingsbeleid, en daarmee tegen dit beleid zelf, onbesproken laat. De omschrijving die hij geeft van de regels van het stringente begrotingsbeleid, is bovendien innerlijk tegenstrijdig en behoeft aanpassing aan de momenteel gehanteerde begrotingsnorm. Zijn bezwaren tegen het nieuwe begrotingshoofdstuk Onvoorzien gelden evenzeer het huidige beleid. Onvoorzien heeft echter zoveel voordelen dat herinvoering aan te bevelen valt.

Het stringente begrotingsbeleid.

Volgens Kuipers richten de door ons opgesomde bezwaren zich niet zozeer tegen het stringente begrotingsbeleid, maar meer tegen de huidige feitelijke tekortnormering en de forse tussentijdse ingrepen in de lopende begroting. We wijzen het stringente

begrotingsbeleid af omdat de gevolgen van dit beleid erg bezwaarlijk zijn. Kuipers maakt het zich nogal gemakkelijk door daarop in het geheel niet in te gaan. Inhoudelijk is zijn formulering van het stringente begrotingsbeleid aanvechtbaar. Ter verduidelijking is enige aanvulling onzerzijds noodzakelijk.

Ten tijde van het vastleggen van de regels van het stringente begrotingsbeleid gold bij de begrotingsopstelling het z.g. structurele begrotingsbeleid. Bij dit begrotingsbeleid heeft de overheid een meerjarig begrotingskader beschikbaar, gebaseerd op een structurele tekortnorm. Het meerjarig kader ontlastte de begrotingsvoorbereiding zodat de aandacht meer werd gericht op de begrotingsuitvoering. Dat voor een beheerste begrotingsuitvoering regels van het stringente begrotingsbeleid nodig zijn is bepaald niet „logisch”. De regels werden situatief c.q. historisch bepaald. Zij ontstonden als correctie op het gebrek aan budgettaire discipline bij Witteveen, de minister van Financiën. Witteveens voorgangers op Financiën kwamen heel goed uit met het structurele begrotingsbeleid *zonder* stringente begrotingsbeleid. Voor het laatst werden de regels van het stringente begrotingsbeleid geformuleerd in de *Miljoenennota 1979*. „De genoemde regels van het stringente begrotingsbeleid zijn erop gericht te voorkomen dat de omvang van het structurele begrotingstekort, ten gevolge van mutaties in de relevante uitgaven en ontvangsten tijdens de uitvoering van de begroting zal afwijken van de raming in de begroting” 1).

Ten aanzien van de toepasbare *regels* van het stringente begrotingsbeleid kan worden vastgesteld dat ze:

- a) veranderlijk zijn. De concrete invulling van de compensatieregels, gegeven de begrotingsnorm, is een gevolg van een beleidskeuze; zo werden in 1977 de compensatieregels aangepast aan het 1%-beleid van Duisenberg;
- b) vaak onduidelijk zijn. Het is niet altijd duidelijk of en in welke mate structurele compensatie nodig is. Ook de term beleidsintensivering is onduidelijk jargon. De definitie van die term is van belang omdat die bepalend is voor de compensatie welke vervolgens moet worden toegepast. Naar wij veronderstellen gaat het dan om nieuw, *niet* in de begroting voorzien beleid, waarvan de noodzaak c.q. de wenselijkheid gedurende het begrotingsjaar blijkt. Kuipers verhoogt de onduidelijkheid nog door nu ook te wijzen op het bestaan van aanvullingen op het stringente begrotingsbeleid, *irreguliere* regels dus;
- c) uitsluitend betrekking hebben op de periode tot eind 1980, het tijdperk van het structurele begrotingsbeleid.

Dit ter illustratie van het feit dat het stringente begrotingsbeleid niet een eenduidig instrument is, maar in zich zelf toegankelijk voor een uiteenlopende, vaak politiek bepaalde toepassing. In de *Miljoenennota 1980* werd het trendmatig begrotingsbeleid verlaten. Het beheersen van de

structurele tekortnorm werd ingeruild voor de beheersing van de actuele tekortnorm. De consequentie van deze feitelijke begrotingsnorm voor de toepassing van het stringente begrotingsbeleid was dat ook compensatie moest worden gevonden voor tegenvallers in de belastingsfeer. De regels van het stringente begrotingsbeleid werden echter *niet* aangepast. Blijkens de *Miljoenennota 1984* zijn de regels van het stringente begrotingsbeleid zoals geformuleerd in de *Miljoenennota 1979* nog steeds van kracht. Stringent begrotingsbeleid is *op zich* inderdaad niet gebonden aan een bepaalde vorm van normering van de collectieve sector, maar de regels van dit beleid zijn dat uiteraard wel. Kuipers erkent dit ook omdat hij, noodgedwongen, een tweede vorm van compensatie onderscheidt, namelijk die voor de tegenvallers in de feitelijke belastingontvangsten. Deze compensatie is volgens Kuipers „geen regulier onderdeel van het stringente begrotingsbeleid, maar vormt daarop een aanvulling, gegeven de feitelijke tekortnormering”. Volgens Kuipers is bij dit „irreguliere” stringente begrotingsbeleid geen beleidslijn te ontwaren over de wijze van compensatie. Immers, zowel lastenverzwaringen als ombuigingen werden als compensatiemiddelen gebruikt.

Door deze volstrekt abstracte en gekunstelde nuancering van het stringente begrotingsbeleid in een regulier en een irregulier deel, treedt nu de verwarring op die Kuipers ons verwijt, maar zelf (mede) veroorzaakt. Bij een tussentijdse compensatieronde ten gevolge van tegenvallende belastingopbrengsten en meer uitgaven kan nu immers in het compensatiesysteem-Kuipers een tegenstrijdigheid optreden. Volgens de reguliere regels van het stringente begrotingsbeleid wordt de uitgavenoverschrijding gecompenseerd door een uitgavenverlaging zodat aan de beleidsdoelstelling t.a.v. collectieve-lastendruk en tekortnorm wordt voldaan. Volgens de „irreguliere” regels moet de belastingtegenvaller worden gecompenseerd om aan de tekortnorm te voldoen. Aangezien deze compensatie kan geschieden door middel van lastenverzwaring, hetgeen in de praktijk ook gebeurde, wordt langs die weg de collectieve-lastendruk weer verhoogd! 2).

Overigens is de definitie van de collectieve lasten vrij willekeurig. Hiervan maakt het Ministerie van Financiën gebruik om optisch aan de doelstelling tot stabilisatie van de collectieve lastendruk te voldoen door collectieve lasten om te zetten in b.v. retributies. Zo moet het Ministerie van Onderwijs, volgens het uitgelekte bezuinigingsvoorstel van minister Ruding, f. 700 mln. in de meerjarencijfers aan vooral retributies opnemen om daarmee het financieringstekort te verlagen, zonder verhoging van de druk van de collectieve lasten!

De beheersing van het feitelijk financieringstekort ging ook de begrotingsopstelling beheersen. Een citaat uit de *Miljoenennota 1981* moge dit (nogmaals) aantonen: „Tijdens de voorbereiding van de begroting komt het veelvuldig voor dat de raming van het financieringstekort verandert doordat er bijstellingen komen in het

macro-economisch beeld en/of in de raming van de belastingopbrengsten voor het lopende jaar (...). Steeds opnieuw is dan beraad nodig over de daaruit te trekken consequenties 3). Verslechtering in het begrotingsbeleid tijdens de begrotingsopstelling kan alleen worden opgevangen door hogere lasten en/of lagere uitgaven. Dit illustreert dat de feitelijke tekortnormering gedurende de begrotingsopstelling in zijn gevolgen precies zo uitwerkt als het stringente begrotingsbeleid bij de begrotingsuitvoering. Daarmee valt materieel het hanteren van de feitelijke tekortnorm samen met het stringente begrotingsbeleid, wat Kuipers puur abstraherend ten onrechte ontkent. Eenvoudig gezegd, koersen op het feitelijk financieringstekort betekent een continue toepassing van de regels van het stringente begrotingsbeleid, zowel bij de opstelling als bij de uitvoering, gegeven de tekortnorm.

Tussentijdse beleidsingrepen

Kuipers blijft (substantiële) tussentijdse beleidsingrepen verdedigen ondanks de grote bezwaren die hieraan verbonden zijn. Dat een groot deel van onze kritiek zich richt tegen de tussentijdse beleidsingrepen is logisch. Deze ingrepen maken immers de nadelige gevolgen van het stringente begrotingsbeleid voor iedereen zichtbaar. Daarmee blijft het stringente begrotingsbeleid als zodanig niet buiten schot. Integendeel, de beleidsingrepen vloeien immers voort uit het stringente begrotingsbeleid zelf. Niemand beweert dat alle uitgaven volstrekt inflexibel zijn tijdens de begrotingsuitvoering. De ingrepen vinden echter nu plaats onder het motto „hoe flexibeler hoe eerder en meer gepakt”. Veel uitgaven liggen immers vast in basiswetten, welke op korte termijn moeilijk te veranderen zijn. Dit betekent dat de compensaties moeten geschieden bij een beperkt aantal posten. Niet alleen is er dan sprake van een slechte afweging, maar ook de flexibiliteit van die posten neemt af door de voortdurende aanslagen. Als voorbeeld hiervan moge gelden de opmerking van staatssecretaris Brox van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening dat de grens aan de bezuiniging op de individuele huursubsidie wat hem betreft is bereikt 4).

Dit onderdeel afsluitend, komen we tot de conclusie dat Kuipers onze bezwaren tegen de gevolgen van het stringente begrotingsbeleid weerlegt met abstracte en theoretische exercities, die de gevolgen onbesproken laten. We ontkenen dat wij het slachtoffer zijn geworden van begripsverwarring, Kuipers zelf veroorzaakt onnodige verwarring door naast de reguliere regels van het stringente begrotingsbeleid ook nog eens „aanvullingen” op te voeren.

1) *Miljoenennota 1979*, blz. 46.

2) Zie bij voorbeeld prof. dr. P.B. Boorsma, *ESB*, 6 oktober 1982, blz. 1075.

3) *Miljoenennota 1981*, blz. 41.

4) Den Haag Vandaag, 13 maart 1984.

Die aanvulling vormt simpelweg een regulier en noodzakelijk onderdeel van elk stringent begrotingsbeleid dat de beheersing van het feitelijk financieringstekort tot doel heeft. Kuipers onderkent daarbij onvoldoende scherp dat toepassing van zijn „irreguliere” aanvulling strijdigheid kan opleveren met de tijdens de begrotingsvoorbereiding gemaakte afspraak over de collectieve-lastendruk. Kortom, zijn academische exercities tasten op generlei wijze onze analyse van het stringente begrotingsbeleid aan, zodat ons voorstel „Onvoorzien” vooralsnog op een deugdelijke, zelfs verstevigde basis berust.

Het begrotingshoofdstuk Onvoorzien

Het door ons voorgestelde nieuwe begrotingshoofdstuk bestaat uit twee artikelen. Artikel A betreft een voorziening zodat tegenvallers tijdens de uitvoering van de lopende begroting kunnen worden opgevangen. Artikel B bevat een bedrag dat primair is bestemd voor de wensen van de Kamer ten aanzien van het voorgestelde of van nieuw beleid. Het kabinet kan uiteraard zijn voorkeuren bekendmaken, zodat het B-deel bestemd is voor beleidsmatige beslissingen van het kabinet en parlement. We gaan nu puntsgewijs in op de door Kuipers naar voren gebrachte bezwaren zowel t.a.v. artikel A als B.

Artikel A

We zijn het met Kuipers eens dat primair de oplossing ter vermindering van tussentijdse compensatieronden is gelegen in het systematisch beter ramen. Maar uit de steeds oplopende begrotingstekorten valt af te leiden dat dit nu niet lukt, ondanks het stringente begrotingsbeleid. De werkelijke oorzaak moet buiten het Departement van Financiën worden gezocht, nl. in de politieke en maatschappelijke werkelijkheid, die dagelijks verandert en bijgevolg tot beleidswijzigingen c.q. -intensiveringen noopt. Dit veranderingsproces laat zich niet vatten door ramingstechnieken. De instelling van artikel A betekent echter in geen dele dat wij ons neerleggen bij een situatie met structurele ramingsfouten. Juist het creëren van artikel A en de daarvoor benodigde ombuiging drukt de minister en de Kamer in haar controlerende functie, met hun respectieve neuzen op de wenselijkheid de ramingstechniek zoveel mogelijk te verbeteren. Het kabinetsbeleid in deze roept alle bezwaren op die Kuipers bij voorkeur onbesproken laat en die onder meer het budgetrecht van de Kamer uithollen, door eerder aanvaard beleid weer ter discussie te stellen. Het Departement van Financiën moet ervoor waken dat het niet de verantwoordelijkheid claimt voor het gehele overheidsbeleid. Financiën is eerst en vooral verantwoordelijk voor de *financiering* van het beleid. Dit beleid wordt primair door het kabinet bepaald en niet uitsluitend door overwegingen van financiële aard.

Of er wel of niet extra is omgebogen voor het nieuwe begrotingshoofdstuk On-

voorzien artikel A en B blijkt bij de indiening van de Miljoenennota. Het kabinet stelt zijn beleidsdoelstellingen t.a.v. collectieve-lastendruk en begrotingstekort. In hoeverre deze doelstellingen worden bereikt is met name een zaak van kabinet en Kamer. Wordt de huidige begrotingslijn gevolgd, dan moeten echter *dezelfde* ombuigingen plaatsvinden, alleen halverwege het begrotingsjaar. Die correctie is dan nog véél moeilijker, gegeven het feit dat veel uitgaven al vastliggen en gegeven de bestuurlijke problemen welke met compensatieronden samenhangen. Ook blijkt dat deze tussentijdse compensatieronden slechts zeer ten dele worden gerealiseerd. Overigens zijn deze tegenvallers een ervaringsgegeven: de grootte en het verschijnsel op zich zijn al decennia lang bekend. Alleen de aard van de tegenvallers is onbekend. Als Kuipers gelijk krijgt, en we hopen het, en er wordt beter geraamd, dan is de begrotingsoverschrijding kleiner en vervolgens dus ook het begrotingshoofdstuk Onvoorzien artikel A. Ervaring is immers een continu proces, een structureel gegeven dat bij „verbetering” consequenties heeft zowel voor het begrote bedrag op het begrotingshoofdstuk Onvoorzien artikel A als voor de benodigde ombuigingen. Zowel de Kamer als het kabinet zullen hier gelukkig mee zijn. Immers, de extra bezuinigingen bij de begrotingsindiening om daarmee tegenvallers tijdens de uitvoering van de begroting op te vangen, zullen dan vanzelf verdwijnen.

Als het begrote bedrag voor artikel A te gering blijkt te zijn om de tegenvallers op te vangen, we kunnen dit niet aannemen gegeven de verbeterde ramingstechniek, moet dit tekort worden gecompenseerd tijdens de nieuwe begrotingsopstelling. Is er een overschot dan ontlast dit de ombuigingsproblematiek voor artikel A van de volgende begroting. De conclusie van Kuipers dat wij een stijgend tekort accepteren is suggestief en onjuist. We accepteren hooguit een *incidentele* overschrijding, die echter gegeven de ervaringsbasis structureel wordt gecompenseerd. Dit verwijt is vooral merkwaardig omdat het Ministerie van Financiën ondanks de betere ramingstechnieken en het aangescherpte stringente begrotingsbeleid, de tekortreductie niet onder de knie krijgt. Integendeel, op basis van de vermoedelijke uitkomsten is het tekort over 1983 zelfs gestegen tot een recordhoogte van 11½% tegen 10% in 1982. Dat ons voorstel de zoveelste prikkel betekent voor de departementen „strategisch te ramen” wijzen we af. Het is immers geen extra prikkel vergeleken met de nu van toepassing zijnde regels van het stringente begrotingsbeleid. Ook volgens deze regels wordt een nadelig saldo van tegen- en meevallers op de begroting van een departement dat niet het gevolg is van beleidsbijstellingen, over alle departementen verdeeld, hetgeen ook strategisch ramen uitlokt.

We wijzen de heer Kuipers er nog eens nadrukkelijk op dat het Ministerie van Financiën in 1964 tijdens de behandeling van de Comptabiliteitswet wel een proef wilde nemen met een reserve voor bestaande acti-

viteiten waar zonder beleidswijzigingen overschrijding van de raming plaatsvond. Sterker nog, uit de *Miljoenennota 1982* blijkt dat het Ministerie van Financiën zelf in onze richting denkt. Het suggereerde toen immers zelf een reserve op te nemen in de vorm van een aanvullende post, die onaangetast moest blijven tot en met de Voorjaarsnota. De bedoeling was er exogene tegenvallers mee op te vangen die na de Voorjaarsnota optraden. T.a.v. de omvang van deze reserve wordt gesteld dat „indien deze reserve een voldoende omvang krijgt (*hetgeen overigens d.m.v. ombuigingen bij de begrotingsvoorbereiding plaats moet vinden*), dan kan de somtijds onwerkbaar afspraak dat alle exogene tegenvallers op het betrokken hoofdstuk zelf gecompenseerd moeten worden, voor een aantal gevallen vervallen” 5).

Ons voorstel Onvoorzien A maar ook B is een logische uitbreiding van deze suggestie van het Ministerie van Financiën zelf. Het komt voort uit het feit dat naast alle bezwaren tegen het stringente begrotingsbeleid zelf, de compensaties welke samenhangen met de Voorjaarsnota niet volledig worden gerealiseerd. We verwijzen de heer Kuipers naar het interimrapport van de Studiegroep Begrotingsruimte (blz. 155). We stellen dan ook vast dat er ook sprake is van een onwerkbaar afspraak t.a.v. compensatie bij Voorjaarsnota's. Vervolgens stellen we vast dat het Ministerie van Financiën, en naar we mogen aannemen ook Kuipers, het in 1981/1982 nog zeer goed mogelijk achtte vooraf om te buigen om met behulp van de gevormde reserve tegenvallers tijdens de begrotingsuitvoering op te vangen.

Artikel B

Artikel B is beschikbaar om tussentijdse onontkoombare beleidsinvesteringen mogelijk te maken. Deze beleidsintensiveringen zijn vaak politiek „onontkoombaar” door de geweldige druk van belangengroeperingen of door de urgentie en nood van het gerezen probleem. Trouwens, het kabinet houdt hiermee impliciet rekening door voor zulke gevallen een tussentijdse compensatieregule af te spreken. Dat een politicus het niet makkelijk vindt hiervoor vroegtijdig om te buigen is geen argument; een politicus is van de *noodzaak* al of niet overtuigd en moet daarnaar handelen. Ook het kabinet heeft er groot belang bij dat urgente actuele knelpunten in de samenleving adequaat kunnen worden opgelost. Te denken valt hierbij aan plotseling opduikende gifbelten die moeten worden opgeruimd. De praktijk is nu dat zowel de Kamer als het kabinet moeilijk tussentijds noodzakelijke uitgavenverhogingen kunnen voorstellen omdat de meeste uitgaven op korte termijn moeilijk te verlagen zijn daar ze in wetten vastliggen. Zijn de uitgavenverhogingen toch onontkoombaar, dan resteren vaak alleen doelheffingen om deze te financieren. Te denken valt hierbij

5) *Miljoenennota 1982*, blz. 54.

bij voorbeeld aan het optrekken van het huurwaardeforfait om daarmee het gat in het dekkingsplan als gevolg van de aftrek groot onderhoud te corrigeren. Hiermee wordt in delen van het beleid ingegrepen waarbij in dit geval ook de inkomensverhoudingen worden aangetast zonder dat een totaalbeeld voorhanden is. Kuipers is bang voor het geïnstitutionaliseerde karakter van Onvoorzien deel B, maar vooral dat er vooraf niet wordt omgebogen. De huidige praktijk wijst uit dat er op de begrotingen voor enige miljarden guldens ongespecificeerde posten staan opgenomen, waarvoor echter *vooraf wel is omgebogen*. Te denken valt hierbij aan de begroting van Economische Zaken waarop minister Van Aardenne enige honderden miljoenen „ongespecificeerd” heeft opgenomen voor bedrijvensteun. Ook minister Deetman van Onderwijs heeft via de TVC-operatie extra omgebogen om daarmee f. 60 mln. vrij te maken voor nieuw, ongespecificeerd beleid. Ten aanzien van deze posten geldt dat de richting wel is bepaald maar de invulling volgt na discussie met de Kamer.

Dat ons voorstel in strijd zou zijn met ons staatsrecht, dat eist dat het kabinet zijn beleidsprioriteiten afgerond aan de Kamer dient voor te leggen, lijkt ons onjuist. Niet alleen gebeurt dat nu ook niet altijd, daarnaast geeft het kabinet aan wat zijn beleidsprioriteit is door in dit geval geld vrij te maken voor Onvoorzien. Als het parlement met deze beleidsopstelling akkoord gaat is het kabinet ons inziens gedekt. Anders gezegd, een hoofdstuk Onvoorzien dat tegenvallers opvangt en eventuele knelpunten kan wegnemen, kan evengoed een beleidsprioriteit zijn voor kabinet en Kamer.

Ook het kabinet heeft belang bij ons voorstel omdat ze er gemakkelijker in slaagt de begrotingsvoorstellen van de afzonderlijke departementen in eerste instantie ongewijzigd door de Kamer te loodsen. Men kan nu uitgavenverhogende wensen van Kamerleden bij de afzonderlijke begrotingsbehandelingen gemakkelijker doorschuiven naar het begrotingshoofdstuk Onvoorzien artikel B. Ten onrechte meent Kuipers dat de pijn van de extra ombuiging alleen het kabinet zal treffen. In onze voorstellen is van „politieke pijn” nauwelijks sprake, omdat de coalitiepartijen in de Kamer het beschikbare bedrag mede invullen. Deze partijen, maar ook de oppositie, krijgen de kans zich politiek te profileren. In overleg met het kabinet en na een fundamentele maatschappelijke discussie kan de volksvertegenwoordiging een deel van de maatschappelijke pijn weg nemen. Dat kan dan na een zorgvuldige afweging gebeuren, terwijl thans halverwege het begrotingsjaar hap-snapsgewijs wordt ingegrepen in het zich ontplooiend beleid. Bij de begrotingsbehandeling vervult het kabinet, c.q. Financiën de rol van Zwarte Piet, die Kamerleden met de zak bedreigt als zij meer pepernoten willen maar daarvoor geen suikerbeesten willen inleveren, zeker niet als die beesten eerder door het kabinet waren toegezegd.

Overigens gaat Kuipers ons inziens uit

van een staatsrechtelijk laakbaar rolgedrag van kabinet en parlement. Uit de historie is bekend dat minister-president Drees zich voortdurend beklaagde over de kritiek van de Kamer tijdens de Algemene Beschouwingen, dat het kabinet teveel uitgaf, terwijl tijdens de afzonderlijke begrotingshoofdstukken juist werd gepleit voor het doen van meer uitgaven. De eminente staatsrechtgeleerde Oud, die ook Kamerlid was, weigerde echter ondanks de druk van het kabinet, compensatie aan te geven voor uitgavenverhogingen welke hij voorstelde. Prof. Oud stelde zich op het standpunt dat de Kamer het beleid te controleren had waarvoor primair het kabinet de verantwoordelijkheid droeg. Gingen de wensen c.q. de correcties van de Kamer te ver, dan beschikte het kabinet over politieke middelen zoals het stellen van de vertrouwenskwestie om de Kamer tot een fundamentele afweging te dwingen. Volgens Oud beschikte de Kamer niet over voldoende know how om verantwoord compensaties aan te wijzen. Het kabinet kan daarvoor een beroep doen op zijn ambtelijk apparaat. Dat de Kamer tegenwoordig wel compensaties aanwijst, hangt samen met de uiterst geringe correcties die mogelijk zijn gegeven de nijpende schaarste aan middelen. Op zich zelf betreuren we deze knieval van de Kamer voor de compensatie-eis van het kabinet. Een knieval die vergemakkelijkt werd door het verdwijnen van het dualisme in onze parlementaire praktijk. Kabinet en regeringsfracties worden steeds meer een pot nat wat het gezag van de Kamer niet vergroot.

Slotwoord

Samenvattend komen we tot de vaststelling dat Kuipers onze bezwaren tegen het stringente begrotingsbeleid probeert te reduceren tot een begripsmatig misverstand, zonder evenwel aandacht te besteden aan onze argumentatie. Zijn bezwaren tegen herinvoering van een begrotingshoofdstuk Onvoorzien, slaan mutatis mutandis volledig terug op de huidige praktijk. Daartegenover heeft Onvoorzien evenwel zoveel politiek-maatschappelijke, maar ook budgettaire voordelen, dat ook Financiën dit voorstel kan omhelzen. Ook Ruding acht de tijd van onverwachte tegenvallers voorbij, hetgeen hij zelf „goed voor de maatschappelijke en politieke rust in ons land” acht 6). Blijkbaar raakt Financiën ook overtuigd dat „ein Ende mit Schrecken besser ist als Schrecken ohne Ende” 7). Zo komen we stapje voor stapje tot elkaar, niet in het minst door de waardevolle bijdrage van Kuipers, die de aard van de problematiek verhelderde.

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

6) *Economisch Dagblad*, 22 maart 1984, blz. 13.

7) *W. Drees, Beheersbaarheid van de collectieve uitgaven, Openbare Uitgaven*, jg. 16, 1984, blz. 15.