

Spelverruwing rond de rijksbegroting

DRS. W.D. FRANCKENA*

Met de vele geschreven en ongeschreven regels rond de begrotingsvoorbereiding is de laatste jaren in toenemende mate de hand gelicht. In dit artikel wordt aandacht besteed aan veranderingen die zich op dit punt in de jaren zeventig hebben voorgedaan. Het probleem is ook gesignaleerd in de *Miljoenennota 1981*. Daar worden voorstellen ontwikkeld om tot een verbetering voor procedures met betrekking tot het trendmatig begrotingsbeleid en de meerjarenramingen te komen. De auteur plaatst kanttekeningen bij deze voorstellen. Ook de besluitvorming in de ministerraad is aan een kritische heroverweging toe.

Inleiding

Niet alleen uit persberichten, maar ook uit het dit jaar voor het eerst openbaar gemaakte advies van de Raad van State, is duidelijk geworden dat de besluitvorming rond de begroting voor 1981 niet tijdig is afgerond. Dit versterkt een al eerder gewekte indruk dat een aantal geschreven — maar ook ongeschreven — regels rond de begrotingsvoorbereiding in de loop van de jaren nogal drastisch is veranderd. Het eindresultaat in 1980 van al die veranderingen stemt niet optimistisch. Het macro-economische kader voor de begroting, vastgelegd in het trendmatig begrotingsbeleid, is reeds enige jaren ter ziele. De regels voor compensatie van uitgavenoverschrijdingen zoals vervat in het z.g. stringente begrotingsbeleid zijn nu ook van de baan en het feitelijke financieringstekort van de overheid kan alleen nog enigszins in de hand worden gehouden via een verhoging van de collectieve-lastendruk die men tot voor enige jaren bij een kabinet van CDA en VVD voor onmogelijk zou hebben gehouden. In dit artikel zullen we allereerst aandacht geven aan enkele markante veranderingen die zich in de jaren zeventig in de begrotingsprocedure hebben voorgedaan. Daarna wordt ingegaan op een aantal suggesties die in de *Miljoenennota* zijn gedaan om de besluitvorming in de toekomst te verbeteren.

Veranderingen in de begrotingsprocedure

Voor een uitvoerige beschrijving van het proces van begrotingsvoorbereiding zoals dat aan het begin van de jaren zeventig gold kunnen we terecht bij de bekende dissertatie van Koopmans 1). Koopmans onderscheidt een aantal fasen waarin de begrotingsvoorbereiding kan worden onderverdeeld. Als belangrijkste fasen noemen we de ambtelijke beleidsvoorbereiding zoals die mede wordt bepaald door de onderhandelingen tussen ambtenaren van het Ministerie van Financiën en hun collega's op andere departementen, de bilaterale onderhandelingen tussen de minister van Financiën en zijn collega's in het kabinet en ten slotte de onderhandelingen over de resterende conflictstof in het kabinet. Voor de oplossing van meningsverschillen op kabinetsniveau is, aldus

Koopmans (overigens in het voetspoor van anderen), de hypothese van de non-interventie van belang: tenzij het om erg principiële punten gaat mengen de vakministers zich bij voorkeur niet in een onflict tussen de minister van Financiën en een collega-vakminister. Dit non-interventieprincipe leidde tot een sterke positie van de minister-president. Hij kan, indien het bilaterale overleg niet tot overeenstemming heeft geleid, als arbiter gaan optreden. Zijn houding wordt daardoor echter medebepalend voor die van de minister van Financiën tijdens de bilaterale gesprekken: de minister zal zijn opstelling immers laten afhangen van de eventuele gevolgen van het mislukken van de onderhandelingen. Overigens, zo schat Koopmans de situatie in de jaren vijftig en zestig in, heeft de minister-president steeds de nodige ruggesteun verleend; mede daardoor bleef het aantal zaken dat in de ministerraad moest worden uitgevochten nogal beperkt.

Bezien we nu welke veranderingen zich sindsdien hebben voorgedaan. In het midden van de jaren zeventig onderscheidde Van der Ende drie tendenties die een wijziging betekenden ten opzichte van de eerder geschetste gang van zaken 2). Hij noemt a. vermindering van het belang van de ambtelijke voorbereiding; b. vermindering van het belang van de bilaterale besprekingen tussen de minister van Financiën en de vakministers; en c. (ongetwijfeld als gevolg van b.) toeneming van het aantal zaken dat in de ministerraad wordt besproken en beslist. Als mogelijke verklaring voor deze verschuiving noemt hij de weerspiegeling van de algemeen maatschappelijke tendens naar meer collectieve verantwoordelijkheid.

Naast deze wijzigingen is — eveneens in het midden van de jaren zeventig — een belangrijke wijziging in het formele kader rond de begrotingsvoorbereiding opgetreden. We doelen op de totstandkoming van de meerjarenramingen, die

* De auteur is verbonden aan het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven.

1) L. Koopmans, *De beslissingen over de rijksbegroting*, Deventer, 1970.

2) D.A.P.W. van der Ende, *Overheidsuitgaven nu en in de toekomst*, *ESB*, 1 oktober 1975.

„alleen dankzij een flinke uitgavenexpansie in de toen voorliggende vier jaren” 3) voor het eerst door het kabinet-Den Uyl werden gehanteerd. Zoals later nog zal blijken, hebben de meerjarenramingen de nodige invloed gehad op het verloop van de begrotingsonderhandelingen.

Ten slotte het eind van de jaren zeventig: in 1979 en 1980 heeft het trendmatig begrotingsbeleid (zoals bekend een macro-economisch kader voor de begroting dat sinds het begin van de jaren zestig een belangrijk hulpmiddel bij de prioriteitenstelling is geweest) „bij de voorbereiding en uitvoering van de begrotingen 1979 en 1980 geen rol van betekenis meer gespeeld; het beleid stond in het teken van het feitelijke financieringstekort” (*Miljoenennota 1981*, blz. 41). Dit laatste was, zo wordt in de Miljoenennota verder gesteld, er ook de oorzaak van dat het stringente begrotingsbeleid — volgens ex-minister Andriessen in 1979 nog één van de belangrijke pijlers van het beleid 4) — in 1980, welhaast tegelijk met de genoemde bewindsman, van het toneel is verdwenen.

De gang van zaken in 1980

Na deze beschrijving van enkele ontwikkelingen in de jaren zeventig, die erin hebben geresulteerd dat veel vroegere spelregels overboord zijn gezet, staan we nu stil bij de gang van zaken in 1980. Allereerst gaan we in op enkele resterende kaders voor de begrotingsvoorbereiding, t.w. de oriëntatie op het feitelijke financieringstekort en de sinds 1976 in de Comptabiliteitswet voorgeschreven meerjarenramingen.

Wat betreft het wel, maar vooral het wee, rondom het feitelijke financieringstekort, kunnen we aansluiting vinden bij de *Miljoenennota 1981*: „De aanpak van de laatste jaren waarbij het feitelijke financieringstekort centraal heeft gestaan, brengt een aantal ernstige bezwaren met zich mee. In de eerste plaats ontbreekt bij de voorbereiding van de begroting een reeds geruime tijd van tevoren vaststaand budgettair kader en moeten eerst de (voorlopige) macro-economische prognoses voor het komende begrotingsjaar worden afgewacht. In de Nederlandse verhoudingen — coalitiekabinetten met een collegiaal karakter — betekent dit dat zeer veel tijd en energie moet worden gestoken in discussie en overleg over de in acht te nemen budgettaire grenzen die door de feitelijke economische en monetaire ontwikkelingen worden gedomineerd. Zolang het budgettaire kader niet vaststaat, zo blijkt in de praktijk, komt er zeer moeilijk een besluitvorming over de invulling van dat kader terecht”.

Over het reilen en zeilen van het systeem van de meerjarenramingen treffen we in de *Miljoenennota* openhartige passages aan: „Zoals reeds bij eerdere gelegenheden is gesteld, worden de meerjarenramingen veelal ervaren als verkregen rechten, een minimum op basis waarvan gesproken kan worden over uitbreiding en intensivering. In een periode als de huidige, waarin de begroting en de meerjarenramingen enkele malen achter elkaar moeten worden aangepast aan de lagere economische groei, is deze inflexibiliteit heel duidelijk ervaren”.

Deze klare taal uit de *Miljoenennota* kunnen we aanvullen met andere berichten uit de samenleving. Allereerst is er natuurlijk het feit dat het „collegiale karakter” van de ministerraad er voor het eerst na de tweede wereldoorlog toe heeft geleid dat de minister van Financiën het veld heeft moeten ruimen. In de tweede plaats is in de loop van het jaar duidelijk geworden dat de discussies in het kabinet over het toelaatbaar begrotingstekort tot in een zeer laat stadium van de begrotingsonderhandelingen hebben voortgeduurd. Los van het vertragende effect hiervan op de uiteindelijke besluitvorming kan worden vastgesteld dat de minister van Financiën kennelijk geen primaat meer toekomt bij het vaststellen van de belangrijkste economische vertrekpunten van het beleid. We kunnen concluderen dat een en ander — gevoegd bij de eerder gesignaleerde afbraak van belangrijke spelregels — de toekomstige onderhandelingspositie van de minister van Financiën bepaald niet zal versterken.

Verklarende factoren

Hoewel we over de precieze oorzaken van de gang van zaken in 1980 in het duister moeten tasten, kan toch wel een aantal factoren worden genoemd, die tot de geschetste ontwikkeling hebben bijgedragen. In de eerste plaats moeten de ontwikkelingen in 1980 worden gezien als het uitvloeisel van de hierboven beschreven tendenties die zich vooral in de tweede helft van de jaren zeventig gaandeweg scherper hebben afgetekend.

In de tweede plaats zullen de tegenvallende economische groei, de sterk gestegen inkooprijzen en de stijgende werkloosheid deze tendenties nog hebben verscherpt. De pijnlijke beleidsbeslissingen die door individuele ministers zouden moeten worden verdedigd, kan bij hen de oorspronkelijke neiging tot non-interventie hebben verminderd, bv. in geval van twijfel of de collega's wel naar evenredigheid hebben ingeleverd. Een en ander kan het aantal zaken dat naar de ministerraad is doorgeschoven sterk hebben vergroot.

Ten slotte zal ook de personele invulling van het kabinet een woordje mee hebben gesproken. Zowel de minister-president als de opeenvolgende ministers van Financiën zijn geen vakeconomen, terwijl bijvoorbeeld de bewindslieden van Sociale Zaken en Onderwijs en Wetenschappen dit wel zijn. Dit laatste kan er — mede bij het ontbreken van een begrotingsvorm — toe hebben geleid dat de economen in het kabinet zich (extra) gemotiveerd hebben gevoeld om zich intensief met de macro-economische vertrekpunten te bemoeien. In feite zijn ze ook met eigen bezuinigingsplannen naar buiten getreden.

Herbezinning

Trendmatig begrotingsbeleid

Het is positief te waarden dat de ervaringen met de begrotingsvoorbereiding in 1980 de aanleiding hebben gevormd tot een vrij uitgebreide herbezinning in de *Miljoenennota 1981* (hoofdstuk 4). Deze herbezinning heeft in de eerste plaats geleid tot het voorstel om het trendmatig begrotingsbeleid met ingang van 1982 als besluitvormingskader te herstellen. Een belangrijk voordeel van het trendmatig begrotingsbeleid is dat er inmiddels zo'n twintig jaar, waarin de mogelijkheden en beperkingen ervan goed aan het licht zijn getreden, ervaring mee is opgedaan 5). Een belangrijke les uit de opgedane ervaring is overigens dat men het eerherstel van het trendmatig begrotingsbeleid niet moet baseren op zeer hooggespannen verwachtingen met betrekking tot de te verwachten economische effecten. Het verleden heeft geleerd dat de middellange-termijnprognoses die het trendmatig begrotingsbeleid moeten onderbouwen door tal van onzekerheden zijn omgeven. Indien men nu voornamelijk de macro-economische resultaten van het beleid centraal stelt, dreigt niet alleen het gevaar van een latere teleurstelling, maar ook een stijl van politieke besluitvorming waarbij steeds maar wordt gewacht op de allerlaatste economische prognoses, die op zich toch het structurele beeld niet meer veranderen 6).

3) Aldus Th. A. J. Meys in een rede op de Accountantsdag 1980.

4) F. H. J. J. Andriessen, De beheersing van de overheidsuitgaven, *Openbare Uitgaven*, 1979, nr. 5.

5) Voor een vrij recente evaluatie zie b.v. L.F. van Muiswinkel, Het trendmatig begrotingsbeleid in de jaren zeventig: lessen voor de toekomst, *ESB*, 17 oktober 1979.

6) Vgl. b.v. F.W. Rutten: „Gezien de ernst van deze voorspelfouten moet — mede gelet op de diverse verdragen die bij de economische politiek in aanmerking moeten worden genomen — een succesvolle conjunctuurpolitiek voor een open economie als de onze niet kansrijk worden geacht. Tegen pogingen tot „fine tuning” pleit dat de onvermijdelijk veelvuldige misslagen niet opgemerkt zouden blijven, waardoor de — op wat langer zicht onmisbare — geloofwaardigheid van de algemeen-economische politiek in brede kring zou worden aangetast”. Over de effectiviteit van het macro-economische beleid, in *Over macht en wet in het economisch gebeuren. Opstellen aangeboden aan prof. dr. D. B. J. Schouten*, Leiden, 1979.

Het verdient daarom aanbeveling om het trendmatige begrotingsbeleid mede te beoordelen (en in de toekomst te verbeteren) als instrument om de besluitvorming tijdig af te ronden. Wat betreft de aan te brengen verbeteringen verdient het overweging om bij het feitelijk herstel van de norm meer aandacht te schenken aan de samenstelling van de overheidsuitgaven (en -overdrachten). Zo zou men bij de samenstelling van de overheidsuitgaven garanties kunnen inbouwen om de overheidsinvesteringen, die in het laatste decennium voortdurend aan belang hebben ingeboet ten opzichte van politiek aantrekkelijkere uitgaven als huur- en openbaar-vervoersubsidies en de inkomensoverdrachten, op peil te houden. Overigens past hier de kanttekening dat het achterblijven van de investeringen van de overheid ook uit macro-economisch oogpunt allerminst irrelevant is 7). Een andere mogelijkheid om het trendmatig begrotingsbeleid te verbeteren is — de *Miljoenennota 1981* geeft het zelf al aan (blz. 45) — om de sociale-zekerheidsuitgaven, die buiten de begroting om een snelle groei vertonen, meer in de beschouwing te betrekken.

Meerjarenramingen

Een tweede belangrijk voornemen in de *Miljoenennota* is om het systeem van de meerjarenramingen als afwegings- en onderhandelingskader deels te wijzigen en verder aan te vullen met bepaalde „heroverwegingsprocedures”. Bij de voorbereiding van de begroting is blijkens de *Miljoenennota 1981* daarmee al een begin gemaakt door niet meer de meerjarenramingen als vertrekpunt voor de besprekingen te nemen, maar de begroting 1980. Op deze wijze wordt het bestaande beleid beter bespreekbaar. Een ander voorstel is om de verwerkte afspraken tot uitgavenverhoging die in de meerjarenramingen zijn verwerkt afzonderlijk te gaan presenteren. Daarentegen wil men de afspraken tot uitgavenverlaging juist wel in de meerjarenramingen handhaven, met name omdat de neerwaartse flexibiliteit van de uitgaven een tijdrovende zaak is waarmee verscheidene jaren zijn gemoeid.

Belangrijk is verder dat uit de *Miljoenennota* blijkt, dat men er alleen met veranderingen in het systeem van de meerjarenramingen niet uitkomt. Verder wordt gemeld dat de in het verleden veelvuldig toegepaste methodiek „om via bepaalde verdeelsleutels taakstellende ombuigingsbedragen voor diverse departementen te berekenen” niet bevredigend is. Zo'n aanpak leidt, aldus de *Miljoenennota* (blz. 41) „vaak onontkoombaar tot een grote reeks relatief marginale beleidsaanpassingen zonder dat op meer fundamentele wijze bestaande overheidstaken en regelingen ter discussie komen”. Vandaar onder andere het voorstel om de „sanering van overheidsuitgaven” goed voor te bereiden met andere heroverwegingsprocedures waarbij bijvoorbeeld meer aandacht zal worden besteed aan „uitgaven die voortvloeien uit wetten en daardoor min of meer automatisch worden voortgezet”. Realistisch is daarbij het besef dat ook bij de heroverwegingsprocedures uiteindelijk toch „de optelsom van alle nuttige uitgaven vrijwel zeker de beschikbare ruimte te boven zal gaan”. „Wel mag worden verwacht dat de bouwstenen worden aangedragen die de ministerraad in staat stellen tot een goede prioriteitenafweging te komen”.

Kanttekeningen

Een belangrijk positief punt van deze voorstellen ligt besloten in de intentie om meer dan voorheen bestaand beleid kritisch onder de loep te nemen. Bij dit goede voornemen passen echter enkele kanttekeningen.

In de eerste plaats moet er tegen worden gewaakt om eventuele nieuwe heroverwegingsprocedures al te zeer te koppelen aan de „normale” begrotingsprocedures. In dit verband merkt Boorsma bijvoorbeeld op „dat bij de voorbereiding van de begroting en van de voorjaarsnota's de periode te kort, het terrein van besprekingen te omvangrijk, het aantal op te lossen problemen niet alleen op micro- maar vooral ook

op macroniveau te groot is om tot een stelselmatige bezinning te komen over de noodzaak van bestaande en nieuwe maatregelen. Deze problemen, om de begrotingen en dergelijke op tijd af te krijgen, leiden er vanzelf toe dat, indien moet worden omgebogen, de neiging ontstaat om die ombuiging zoveel mogelijk uit te smeren en om vooral die activiteiten aan te pakken waar de neerwaartse flexibiliteit op korte termijn het grootst is” 8).

Een tweede element dat bij nieuwe heroverwegingsprocedures van belang is, is de politieke betrokkenheid van zowel de ministerraad als bij voorkeur ook het parlement. De invloed van de parlementariërs op de hoogte van de uitgaven wordt nogal eens genegeerd. Zo heeft Drees jr. er reeds geruime tijd geleden op gewezen dat het parlement weliswaar via amendering van de jaarlijkse begroting geen sterke opwaartse druk op de uitgaven uitoefent, maar dat die invloed van de parlementaire druk op langere termijn niet mag worden onderschat 9). Om de betrokkenheid van het parlement bij de budgettaire problematiek te vergroten kan het voorstel worden gememoreerd om in de loop van het voorjaar met het parlement overleg te plegen over de begrotingsruimte voor een komend jaar. In het kader van dat overleg kan het ook nuttig zijn om het verband tussen de begrotingsruimte en de eventuele beheersing van de lonen te bespreken. Die betrokkenheid van het parlement kan eveneens worden vergroot door het bestaand beleid via horizonwetgeving (sunset-legislation) regelmatig door te lichten 10). In dat verband is een noodzakelijk complement op de opnieuw in te voeren heroverwegingsprocedures de besluitvorming in de ministerraad nog eens kritisch te bezien.

De erosie van allerlei beproefde spelregels voor de rijksbegroting doet de vraag rijzen of de spelverruwing er niet toe heeft geleid dat de „countervailing power” van de minister van Financiën — het vermogen om voldoende tegenspel te leveren tegen de normale opwaartse druk op de uitgaven — niet onvoldoende is geworden. De moeilijkheden die voortvloeien uit een zeer lage economische groei kunnen een extra aanleiding vormen om de collegiale besluitvorming in het kabinet in de toekomst om te gaan buigen in een richting waarin de verantwoordelijkheden van de diverse bewindslieden weer scherper worden gescheiden 11). In dit verband kan wellicht de kabinetsformatie van volgend jaar een welkome aanleiding vormen om de bestaande procedures in de ministerraad kritisch door te lichten. Bij dit alles geldt dat zelfs de beste spelregels en heroverwegingsprocedures niet zullen helpen als de politieke wil tot het aanpakken van de budgettaire problematiek ontbreekt. Van die politieke wil krijgen we binnenkort een voorproefje bij de algemene beschouwingen in de Tweede Kamer. Hoe het ook zij, de budgettaire problematiek is, zo blijkt onomstotelijk uit de *Miljoenennota 1981*, ernstig genoeg om zowel nieuwe heroverwegingsprocedures in te voeren als te komen tot een „reshuffling” van taken en bevoegdheden van de leden van de ministerraad.

W.D. Franckena

7) Voor een analyse van hoe de overheidsinvesteringen in het gedrang komen, zie b.v. *De financiering van de investeringen in bouwwerken*, EIB, Amsterdam, 1980.

8) P.B. Boorsma, Naar de versoberingsstaat, *Openbare Uitgaven*, 1980 nr. 1, blz. 14.

9) W. Drees jr., Hoe beslissingen inzake overheidsuitgaven tot stand komen, *Openbare Uitgaven*, 1970, nr. 3.

10) Zie o.a. het jaarverslag over 1979 van het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven.

11) Voor enkele suggesties zie een interview met Th.A.J. Meys in *Het Financieel Dagblad* van 23/25 augustus 1980. Een van diens ideeën is om de minister-president, samen met de minister van Financiën, analoog aan de situatie in de Bondsrepubliek, de beschikbare ruimte te laten verdelen.