



Tweejaarlijkse begrotingen

DRS. G. J. BAKKER

Inleiding

Zowel wat de begrotingsprocedure als wat de begrotingsinrichting betreft, zijn er enkele aantrekkelijke gedachten ontwikkeld, die in de begrotingspraktijk toch maar moeilijk of helemaal geen ingang vinden. Een van die winkeldochters — vermoedelijk nog de minst stoffige — betreft de suggestie van de tweejaarlijkse begroting, waarop we in dit artikel nader zullen ingaan. Het gaat hier om een suggestie die, zeker in ons land, bepaald niet door een gebrek aan belangstelling is blijven liggen. Vooral nadat de Grondwetsherziening van 1922 de mogelijkheid van een tweejaarlijkse begroting weer openstelde, is de verlenging van het begrotingstijdvak met een jaar bij herhaling onderwerp van discussie geweest. Het hevigst laaide de discussie op rond de voorbereiding van de nieuwe Comptabiliteitswet waarin dan uiteindelijk is gekozen voor handhaving van het traditionele jaarbudget. Na enige windstilte sindsdien, is vorig jaar de draad weer opgenomen door Boorsma die zijn inaugurele rede afsloot met een krachtig pleidooi voor de invoering van een tweejaarlijkse budget 1). En ook in Haagse kringen is recentelijk de discussie weer aangewakkerd, ditmaal naar aanleiding van het voornemen om bij herziening van de Grondwet jaarlijkse begrotingswetten thans weer constitutioneel voor te schrijven 2).

In dit artikel willen we in eerste instantie stilstaan bij de argumenten die vóór en tegen invoering van een tweejaarlijkse begrotingsopstelling zijn aangedragen om van daaruit een relatie te leggen tussen het tijdvak van de begroting als autorisatiebesluit en de hieraan te koppelen meerjarenafspraken en -ramingen. Daarop voortbouwend, en in aansluiting bij het aangehaalde pleidooi van Boorsma, zal vervolgens een tussenoplossing voor de keuze tussen jaarlijkse of tweejaarlijkse begrotingen worden besproken. Vooruitlopend op het betoog zij hier alvast vermeld dat die tussenoplossing niet zal liggen in de introductie van anderhalfjaarlijkse begrotingen. Het compromis ligt in de procedurele overlappending bij een tweejaarlijkse begro-

tingsopstelling, die we gemakshalve als de „dakpanprocedure” zullen betitelen.

Argumenten

Zoals gezegd, is de discussie over de duur van de periode waarop de begroting betrekking zou moeten hebben weliswaar actueel, maar niet nieuw. Het vraagstuk van de periodiciteit van het overheidsbudget is nauw verbonden aan de ontwikkeling van de begrotingspraktijk bij de overheid. De historische lijn die hierin te ontdekken valt, loopt globaal bezien via de volgende etappes:

- vestiging van het democratisch budgetrecht;
- bevestiging van dit recht in de begrotingsprocedure en -inrichting;
- verbetering van (de werking van) het budgetmechanisme met in het verlengde hiervan pogingen tot vergroting van de instrumentele bruikbaarheid van de overheidsbegroting.

Dit historisch perspectief, waarin eigenlijk vooral de ontwikkeling en vormgeving van de staatsrechtelijke en economisch-politieke begrotingsfuncties 3) besloten liggen, biedt ons een geschikt kader waarin op systematische wijze de uiteenlopende argumenten kunnen worden geplaatst, die in het verleden en heden vóór of tegen verlenging van het begrotingstijdvak zijn aangevoerd.

Waar het in de eerste fase gaat om de verbreiding van het democratisch besef — alom tot uitdrukking komend in de vestiging van het voor de democratie wezenlijke budgetrecht van de volksvertegenwoordiging — zien we in toenemende mate de honorering van het parlementaire verlangen tot inspraak, via autorisatie van jaarlijkse begrotingen, in de heffing en bestemming van gemeenschapsgelden 4). Pleidooien die in deze fase voor een (veel) langer begrotingstijdvak worden gehouden, hebben vooral de vrees voor een te grote parlementaire invloed op het overheidsbeleid als gemeenschappelijke voedingsbodem 5).

Wanneer het budgetrecht rond de

eeuwwisseling zo ongeveer gemeengoed is geworden, ontstaat evenwel opnieuw de behoefte om zich op de duur van het tijdvak waarop de begroting betrekking heeft te bezinnen. Het betreft hier de tweede fase, waarin de praktisering van het verworven recht vorm moet krijgen en daarvoor blijkt de lengte van het gekozen begrotingstijdvak niet zonder betekenis.

Zo werd bij de Grondwetswijziging van 1922 uiteindelijk voor de constitutionele mogelijkheid van een tweejaarlijkse begroting gekozen om het parlement de nodige tijd te gunnen voor een doelmatige begrotingsbehandeling. Door de toen al flink toegenomen omvang van de jaarlijkse begrotingsstukken, kwam de volksvertegenwoordiging er eenvoudig niet aan toe om haar budgetrecht doelmatig uit te oefenen: een tweejaarlijkse begroting zou het verlenen van autorisatie vergemakkelijken 6).

Toch heeft dit argument niet tot een praktijk van tweejaarlijkse begrotingen geleid. Twijfels ten aanzien van de beoogde tijdsbesparing, de vrees voor in aantal en omvang toenemende supplementaire begrotingen en, niet in de laatste plaats, de behoefte van het parlement om naar aanleiding van de begrotingsvoorstellen op zijn minst jaarlijks het regeringsbeleid als geheel te bespreken, vormen de belangrijkste redenen om in de Comptabiliteitswet van 1927 de praktijk van de jaarlijkse begrotingsopstelling te handhaven. Sindsdien en tot op dit moment hebben deze tegenargumenten in de discussies over het gewenste begrotingstijdvak steeds een belangrijke rol gespeeld in de ontkrachting van herhaalde pleidooien voor een tweejaarlijkse begrotingsopstelling 7). Zo ook worden deze tegenargumenten aangehaald in de Memorie van Toelichting bij de

1) P. B. Boorsma, Op weg naar de versoberingsstaat, opgenomen in *Openbare Uitgaven*, 1980, nr. 1.

2) Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van de bepalingen inzake de begroting, Kamerstuk 14 226, zitting 1979-1980.

3) Zie hiervoor: C. Goedhart, *Hoofddijnen van de leer der openbare financiën*, 1975, blz. 342 e.v.

4) C. Goedhart, t.a.p., blz. 323 e.v.

5) Zie voor een even boeiende als grondige beschrijving hiervan het door Goedhart aangehaalde werk van K. Heinig, *Budgetplan en Budgetjährllichkeit*, in: *Openbare Financiën/Public Finance/Finances Publiques*, 1949, blz. 206 e.v.

6) Kamerstuk 451-17, zitting 1920-1921, blz. 63. Zie ook Th. L. M. Thurlings, *Begroting en belasting; een studie over overheidsfinanciën*, 1974, blz. 10 e.v.

7) Zie hiervoor C. N. van Wijngaarden en W. F. van der Griend, *De rijksbegroting, verleden en toekomst*, 1971, hoofdstuk XI. Zie ook de Memorie van Antwoord, d.d. 15 augustus 1980, naar aanleiding van de Kamercommissiebehandeling van het voornemen om de grondwettelijke mogelijkheid van tweejaarlijkse begrotingen af te schaffen; Kamerstuk 14 226, nr. 99a.

nieuwe Comptabiliteitswet, zij het niet meer als voornaamste redenen waarom (ook) bij deze gelegenheid wordt gekozen voor de jaarlijkse begrotingsopstelling 8). In navolging van de Commissie-Simons wordt hierin vermeld dat een verlenging van het begrotingstijdvak moeilijk verenigbaar lijkt met de eisen die aan de begroting dienen te worden gesteld als richtsnoer voor het te volgen regeringsbeleid en als instrument voor het bevorderen van een evenwichtige ontwikkeling van het economische leven 9). Het betreft hier goeddeels nieuwe argumenten die hun voedingsbodem vinden in nieuwe denkbeelden over de aard en werking van het budgetmechanisme met de daarop geënte instrumentele betekenis van het overheidsbudget. We belanden hiermee in de derde fase die we hiervoor onderscheidden.

Met name de oriëntering van het budgettaire beleid op een structureel en conjunctureel evenwichtige economische ontwikkeling, waarmee deze derde fase wordt ingeluid, heeft een krachtig argument opgeleverd voor handhaving van het betrekkelijk flexibele jaarlijkse begrotingsritme 10). De voorkeur in dit verband voor de jaarlijkse begroting — zelfs nog aangevuld met tussentijdse verslagen, zoals de Voorjaarsnota — staat evenwel niet in de weg aan de wenselijkheid om vanuit dit zelfde macro-perspectief te komen tot ramingen voor langere perioden. De meerjarenramingen die hiermee hun intrede doen 11), zullen in deze fase echter ook vanuit een heel andere hoek een krachtige impuls onderkennen. Het betreft hier de voor deze fase juist kenmerkende pogingen tot beheersing van het overheidsbeleid, met name tot uitdrukking komend in het streven naar verbetering van de werking van het budgetmechanisme 12). Mede door de introductie van meerjarenramingen en -afspraken, aansluitend bij nieuwe technieken inzake planning en programmering in de collectieve sector met als verweven bestanddeel de toepassing van systematische beleidsanalyses ten behoeve van de prioriteitenafweging en ter rationalisering van de keuze van beleidsinstrumenten, heeft men getracht meer greep te krijgen op het in betekenis en omvang sterk toegenomen overheids-handelen. De „rationaliseringsgolf” bleek echter in de begrotingspraktijk een tijger zonder tanden te zijn, die bovendien reeds voordat hij kon toehappen op het onder druk van een afnemende welvaarts-groei alom doordringende besef van de ernst van het streven naar budgettaire beheersbaarheid, alweer ver het bos was ingejaagd.

Gedreven door de toch broodnodige beheersing van de overheidsuitgaven, gaan de ontwikkelingen vervolgens in de richting van heroverwegingsprocedures die met kracht van op zijn minst merkwaaardige argumenten van de lopende begrotingscyclus blijken te worden losgekoppeld 13). Het gaat hier namelijk

om argumenten die eigenlijk alles met de duur van het begrotingstijdvak te maken hebben. De voorbereiding en behandeling van de jaarlijkse begroting legt een dermate grote claim op de beschikbare tijd en capaciteit, dat een fundamentele bezinning op het bestaansrecht, het nut en de kosten van tal van overheidsvoorzieningen niet haalbaar wordt geacht. Tegen deze achtergrond is het dan ook niet verwonderlijk dat opnieuw gedachten rijzen over verlenging van het traditionele begrotingstijdvak 14). Daarop zullen we hieronder nader ingaan bij het bespreken van de relatie tussen de begroting als autorisatiebesluit en de daarbij aansluitende meerjarenafspraken en -ramingen.

Jaarbegroting, meerjarenafspraken en -ramingen

Het is het één of het ander, stelt Schick waar hij schrijft dat „If policy analysis is to flourish, it will have to be rescued from budgeting ... The only other productive alternative is to reshape the budget process into an analytic instrument” 15). Schick schrijft het falen van de nieuwe begrotingstechnieken als PPBS en het ZBB onder meer toe aan het feit dat de traditionele begrotingsprocedure onder invloed van deze technieken de facto geen wijziging heeft ondergaan. En dit was nu juist wél de bedoeling; sterker nog, het was absoluut noodzakelijk voor het welslagen van de nieuwe aanpak 16). In tegenstelling tot met name Wildavsky 17), meent Schick dat er toch nog wel enige kans is voor een meer „rationele” aanpak van het begrotingsproces. Het betrekkelijk korte, traditionele begrotingsritme van een jaar is volgens hem „fundamenteel anti-analytic”, in ieder geval waar het gaat om het doen van ingrijpende keuzen op basis van een grondige bezinning op bestaand en nieuw overheidsbeleid 18). Conflictonderdrukking lijkt de onvermijdelijke praktijk ten aanzien van de talloze knopen die in het korte bestek van een jaarlijkse begrotingsvoorbereiding en -behandeling moeten worden doorgehakt 19). Verlenging van het begrotingstijdvak zou daarvoor volgens Schick een mogelijke oplossing kunnen bieden.

Hier ligt de draad die Boorsma in zijn inaugurele rede oppakt in een krachtig pleidooi voor de toepassing van een tweejaarlijkse begrotingsopstelling 20). Vanuit een wat andere invalshoek voert hij als argument voor zo'n stelsel aan dat de daarmee vrijkomende tijd en capaciteit uitermate nuttig kan worden aangewend voor rooi-operaties, terwijl het tweejaarlijkse stelsel dan tegelijk de mogelijkheid biedt tot institutionalisering van de heroverwegingsactiviteit. Hoewel er over de verwachte omvang van de vrijkomende tijd en mankracht nog valt te twisten 21), lijkt Boorsma in ieder geval met het argument van de institutionalisering van de heroverweging

door te stoten naar de actuele kern van het vraagstuk der begrotingsperiodiciteit.

Dit vraagstuk is namelijk in een heel ander licht komen te staan, sinds duidelijk is geworden dat de opstelling van de jaarbegroting als autorisatiebesluit in combinatie met meerjarige afspraken en -ramingen uit beheersingsoogpunt niet bepaald succesvol verloopt. In dit verband wijst Meys op de verstarrende invloed die van de meerjarenramingen uitgaat op de besluitvorming rond de jaarlijkse begroting 22). De gehanteerde systematiek om de jaarbegroting te destilleren uit de in het meerjarenperspectief neergelegde beleidsintenties, struikelde over de claims die men ondanks sterk gewijzigde omstandigheden aan de meerjarenramingen wist te ontnemen. Bij de voorbereiding van de begroting 1981 zal dan ook niet meer vanuit het meerjarenplaatje, maar op basis van de voorafgaande begroting worden gewerkt 23).

8) Memorie van Toelichting Comptabiliteitswet 1976, Kamerstuk 13 037, blz. 18 en 19.

9) Cie. Simons, *Herziening van de Comptabiliteitswet*, 1960, blz. 97.

10) C. Goedhart, t.a.p., blz. 325.

11) Met de introductie van meerjarige ramingen werd feitelijk een compromis gesloten tussen handhaving van de jaarlijkse begrotingscyclus en de duidelijk aanwezige behoefte om te komen tot begrotingen voor langere perioden. Zie hierover: C. N. van Wijngaarden en W. F. van der Griend, t.a.p., blz. 94; en ook de Memorie van Toelichting Comptabiliteitswet 1976, Kamerstuk 13 037, blz. 19.

12) G. J. Bakker, *Overheidsprestaties in een begrotingsmodel*, ESB, 19 juni 1980, blz. 716.

13) *Miljoenennota 1980*, blz. 66 e.v.

14) P. B. Boorsma, t.a.p., blz. 23 e.v. en voor het buitenland: A. Schick, A death in the bureaucracy: the demise of federal PPB, *Public Administration Review*, maart/april 1973, blz. 150, alsmede A. M. Rivlin, Budget-making in the US Congress, *Economic Impact*, nr. 33, februari 1981, blz. 56.

15) A. Schick, Beyond analysis, *Public Administration Review*, mei/juni 1977, blz. 259. Schick grijpt hier met name terug op zijn in bovenstaande voetnoot aangehaalde publicatie, waarin hij voor het falen van het PPBS uiteenlopende oorzaken („any of which was sufficient”, blz. 148) aangeeft.

16) Zie ook: A. W. Johnson, Planning, programming, and budgeting in Canada, *Public Administration Review*, januari/februari 1973, blz. 23 e.v.

17) A. Wildavsky, Rescuing policy analysis from PPBS, *Public Administration Review*, maart/april 1969, blz. 193; en idem: *The politics of the budgetary process*, 3e druk, 1979, hoofdst. IV en V.

18) A. Schick, A death in the bureaucracy: the demise of federal PPB, *Public Administration Review*, maart/april 1973, blz. 149 e.v.

19) Zie ook L. Koopmans, Planning versus de consensus-gedachte, *Openbare Uitgaven*, 1973, nr. 1, blz. 38 e.v.

20) P. B. Boorsma, t.a.p., blz. 23 e.v.

21) Zie ook P. A. Pyhrr, The zero-base approach to the government budgeting, *Public Administration Review*, januari/februari 1977, blz. 2. Pyhrr stelt dat in dit verband nogal eens met verschillende maten wordt gemeten.

22) Th. A. J. Meys, Beheersing van en controle op de overheidsuitgaven, *De Accountant*, 1980-11, blz. 702 e.v.

23) *Miljoenennota 1981*, blz. 43.

„Met deze maatregel is in wezen de meerjarenraming niet langer een politiek instrument; de meerjarenraming tendeert daardoor weer te worden tot wat het moet zijn, namelijk een technisch zo goed mogelijke raming”, aldus Boorsma in een recent artikel (24), waarin hij de stelling uitwerkt dat het toch ook vooral gelegen heeft aan de *manier* waarop in de laatste jaren meerjarenafspraken en -ramingen worden opgesteld, waardoor het zo moeilijk bleek om vanuit het meerjarenperspectief te komen tot een jaarbegroting waarin rekening wordt gehouden met sterk gewijzigde omstandigheden. Hij verbindt hieraan enkele suggesties tot verbetering van de techniek van het ramen voor langere perioden, die hun gemeenschappelijke voedingsbodem hebben in het streven naar rationalisering van het hele begrotingsproces in overheidsorganen (25).

Het is de op dezelfde leest geschoeide rationalisering die thans mede ten behoeve van concrete bezuinigingsoperaties vorm lijkt te krijgen in een heroverweging van het bestaansrecht, het nut en de kosten van overheidsvoorzieningen, welke echter bij gebrek aan tijd en capaciteit procedureel van de jaarlijkse begrotingsopstelling wordt losgekoppeld. Een op zijn minst merkwaardige procedure, zeiden we al, want als we toch iets hebben geleerd van het falen van de rationaliseringspogingen in het verleden, dan is het wel dat dit voornamelijk werd veroorzaakt door het feit dat de analytische aanpak geen verweven bestanddeel werd van de jaarlijkse begrotingsopstelling zelf (26). Voor een integratie hiervan in de lopende budgetcyclus is het traditionele begrotingstijdvak eenvoudig te kort en het is dan ook tegen deze achtergrond dat er opnieuw stemmen zijn opgegaan om dit tijdvak te verlengen. Het aldus geactualiseerde vraagstuk van de begrotingsperiodiciteit willen we hieronder confronteren met de argumenten vóór en tegen verlenging van het begrotingsritme, zoals we die inmiddels de revue lieten passeren. Deze exercitie zal ons leiden naar een tussenoplossing voor de keuze tussen een jaarlijkse en tweejaarlijkse begrotingsopstelling.

Een tussenoplossing: de dakpanprocedure

„Perhaps the biggest problem with annual budgeting is that, despite the enormous effort, major changes in the size and nature of what government does are not considered thoroughly in the context of the budget debate because it simply isn't feasible to make major changes in any one year” (27). Het jaarlijks tot stand brengen van de begroting kost veel energie, te veel inderdaad om in die begroting aan meer dan marginale wijzigingen uitdrukking te geven.

Vanuit de eerder geschetste histo-

rische ontwikkeling zouden we kunnen stellen dat waar voor de eeuwwisseling een jaarlijkse begrotingsopstelling dienstbaar gemaakt aan de vestiging van het budgetrecht, de situatie thans zo ongeveer omgekeerd lijkt te zijn: het budgetrecht wordt dienstbaar gemaakt aan de jaarlijkse begrotingsopstelling en is behept met de beperkingen die daaraan nu eenmaal verbonden zijn. En de beperkingen van een jaarlijkse begrotingsopstelling zijn, zoals we zagen, in de loop van de tijd bepaald niet minder geworden. Zo ging het er bij de Grondwetwijziging van 1922 „slechts” om dat door het openstellen van de mogelijkheid van tweejaarlijkse begrotingen het parlement, althans constitutioneel, de nodige tijd werd gegund voor een doelmatige begrotingsbehandeling, d.w.z. voor de praktisering van haar budgetrecht. Sindsdien heeft de in omvang en betekenis enorm toegenomen overheidsactiviteit tot een aanzienlijke verzwarening van deze parlementaire taak geleid, niet in de laatste plaats door de opkomende ongerustheid over die sterke groei zelf. Met name in het laatste decennium heeft dit aangespoord tot het streven naar beheersing van het overheidsbudget via rationalisatie van het begrotingsproces. Maar voor rationaliserings-

De rubriek wordt verzorgd door het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven te 's-Gravenhage

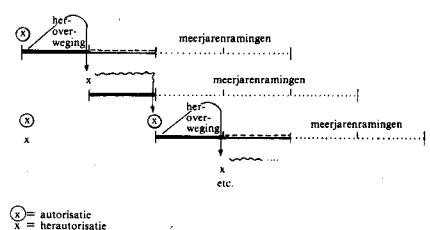
pogingen blijkt het ritme van de jaarlijkse begroting helemaal veel te snel. Kennelijk draait de molen (in ons land) zelfs zo hard, dat de rationele aanpak — „heroverweging” zo men wil — er dadelijk werd uitgeslingerd en in het zogenaamde tweede circuit belandde (28). Jammer, want juist zo'n loskoppeling van de lopende begrotingsprocedure staat, zoals hiervoor werd uiteengezet, bepaald niet garant voor de lange levensduur van een „comprehensive approach”.

Tegen deze achtergrond ligt een verlenging van de cyclus door over te stappen op een tweejaarlijkse begrotingsopstelling toch wel voor de hand, ware het niet dat eveneens krachtige argumenten hiertegen pleiten. We noemden in dit verband de betekenis die moet worden toegekend aan de jaarlijkse confrontatie — naar aanleiding van de begrotingsvoorstellen — van regering en parlement inzake het gehele beleid, alsmede de behoefte aan op zijn minst jaarlijkse begrotingen uit oogpunt van een bewust conjunctureel en structureel georiënteerd budgetair beleid.

Zo bezien lijkt de oplossing voor de keuze tussen jaarlijkse en tweejaarlijkse begrotingen besloten te liggen in het kiezen voor beide opties tegelijk. Om hier praktische vorm aan te geven, kan gedacht worden aan een procedurele

overlapping bij een tweejaarlijkse begrotingsopstelling. In het kort komt dit op het volgende neer: om het jaar wordt een begroting opgesteld, waarin als autorisatiebesluit het beleid voor de komende twee dienstjaren wordt vastgelegd. Deze begroting wordt verlengd met een eveneens tweejarig meerjarenperspectief, op basis waarvan (eventueel) op kabinetsniveau meerjarenafspraken worden gemaakt. Na de start van het eerste dienstjaar wordt voortdurend de vinger aan de pols gehouden ter evaluatie van de beleidsuitvoering. Daarbij tracht men gedurende dit eerste jaar door toepassing van stelselmatige beleidsanalyses tot een meer fundamentele bezinning te komen op bestaand en opborrelend nieuw beleid. Die „heroverwegingsactiviteit” mondt aan het einde van het eerste dienstjaar uit in voorstellen tot wijziging van de tweede tranche van het tweejarige budget en van de aanvankelijk gepresenteerde meerjarencijfers, welke bovendien op basis van de nieuwe inzichten met een jaar worden opgeschoven. Met betrekking tot het tweejarige budget zijn bedoelde wijzigingsvoorstellen onderwerp van autorisatie, zodat door parlementaire tussenkomst aan het eind van het eerste dienstjaar de tweede tranche van de tweejaarlijkse begroting opnieuw wordt vastgesteld. De heroverwegingsresultaten van het eerste dienstjaar zullen, eventueel geactualiseerd, tevens de basis vormen voor de opstelling in het tweede dienstjaar van een nieuwe tweejaarlijkse begroting met bijbehorend meerjarenperspectief (in de figuur is het verloop van de dakpanprocedure schematisch weergegeven).

Figuur. Schematisch verloop van de „dakpanprocedure”



24) P. B. Boorsma, Meerjarenramingen en prestatiebegrotingen van het Rijk, *Openbare Uitgaven*, 1981-1, blz. 13.

25) Zie ook N. P. Mol, Herwaardering van gemeentelijke uitgaven, *Openbare Uitgaven*, 1980-3, blz. 123 e.v.

26) A. Schick, A death in the bureaucracy: the demise of federal PPB, *Public Administration Review*, maart/april 1973, blz. 146 e.v.; en idem, The road from ZBB, *Public Administration Review*, maart/april 1978, blz. 177 e.v.

27) A. M. Rivlin, t.a.p., blz. 56.

28) *Miljoenennota 1980*, blz. 67.

Inle
E
van
ach
elen
voor
bek
sche
voor
bre
gen
ged
gro
sam
parl
waa
van
aute
Wag
ond
ne d
W
van
en t
stell
best
nom
opdu
ding
vind
tieve
nom
dan
zove
rijks
er or

Slot

In
een
besp
tege
vak
nem
mog
begr
de in
over
eind
begr
inzie
W

ESB