

# Van wetten en van praktische bezwaren

Overschrijdingen, echte tegenvallers, meevallers, intensiveringen, ombuigingen, debudgetteringen en uitgesproken gelegenheidsmaatregelen: dat alles tekent de rijksbegroting 1988. In dat opzicht is het een begroting als vanouds. Haperingen in de realisatie van ombuigingen, ontsporingen van uitgavenprogramma's en de daarvoor aangehouden ramingen, barsten in het in de meerjarenramingen neergelegde uitgavenplafond en een reeks van – soms serieuze, soms curieuze – ingrepen om de begroting weer in het gareel te krijgen, al was het maar voor even. En toegegeven: de begroting 1988 is weer in het gareel, althans voor even.

## DR. R. GERRITSE\*

*„Want tussen droom en daad staan wetten in de weg en praktische bezwaren en ook tegenvallers, die niemand kan verklaren”.*

(naar Elsschot)

De begroting 1988 is weer in het gareel. De Miljoenennota laat immers een rijksbegroting zien die een tegenvaller incasseert van zo'n f. 5½ miljard aan extra uitgaven en mindere niet-belastingontvangsten. Weliswaar geholpen door stelselmatige meevallers aan de belastingkant, weet het kabinet de balans na ingrepen niettemin te sluiten met een op het oog zeer acceptabel resultaat. De begroting impliceert een vermindering van rijksuitgaven (inclusief aflossingen) van 1987 op 1988 met circa 2½ miljard gulden. Er blijft sprake van handhaving van strakke meerjarenramingen langs een in nominale termen niet toenemend rijksuitgavenplafond. Er ligt een voorzien financieringsstekort dat weliswaar substantieel blijft, maar 'volgens schema' op de terugweg is. De begroting biedt daarnaast kenmerkend ruimte voor een verlichting van de loon- en inkomstenbelasting van meer dan f. 1,3 miljard in 1988 en in dat totale plaatje ligt dan ook nog een reeks beleidsintensiveringen besloten met een gezamenlijke waarde van rond de 2 miljard gulden. Dat is een begrotingsbeeld dat zich in de Kamer wel zal laten verdedigen.

Maar wat de rijksbegroting 1988 niet minder wezenlijk tekent, is de afwezigheid van betekenisvolle ingrepen in de oorzaken van belangrijke overschrijdingen. Want de echte scheuren in het uitgavenplafond worden geleidelijk wel duidelijk, terwijl de begroting 1988 nog voor een belangrijk deel gerepareerd is met maatregelen die voor de gelegenheid soelaas bieden, maar overigens met het handhaven van budgettaire discipline niet altijd veel gemeen hebben.

Die reparatie van het begrotingsbeeld 1988 verdient eerst nadere beschouwing. Vervolgens werpen we een

blik op het 'plafond' zelf: de voorgenomen ruimte die er de komende jaren, conform het regeerakkoord, aan de uitgavenkant van de rijksbegroting gelaten wordt. Hoewel er indrukwekkende bedragen gemoeid zijn met de ombuigingen die zijn voorgenomen om onder dat 'plafond' te blijven, is het de vraag of de resultaten van het begrotingsbeleid even indrukwekkend zijn. We zullen in dat verband nader in ogenschouw nemen in welke mate eenmaal voorgenomen bezuinigingen via gestrande voornemens, tussentijdse beleidsintensiveringen en onverhoopte tegenvallers feitelijk door de vingers van de minister van Financiën wegsijpelen. En dan zijn, na de knikkers, het spel en de spelregels aan de orde: het 'stringente begrotingsbeleid' en de vraag hoe tot een des te stringenter beleid kan worden gekomen.

## De reparaties

De uitgavenkant van het begrotingsbeeld voor 1988 wordt negatief beïnvloed door een tegenvaller (exclusief een specifieke problematiek in de woningwetsfeer) van f. 5,7 miljard ten opzichte van de rond de jaarwisseling door Financiën opgestelde z.g. 'Meerjarencijferbrief', waarin de afspraken van het regeerakkoord werden vertaald naar de meerjarencijfers<sup>1)</sup>. Daarnaast is er een wat specifiekere, maar substantiële tegenvaller die ontstaat doordat woningbouwcorporaties en gemeenten in 1986 en 1987 in belangrijke mate zijn overgegaan tot vervroegde aflossing van woningwetleningen (waarmee het rijk per saldo een aanmerkelijk bedrag aan rente-inkomsten

\* De auteur is met ingang van 1 oktober aanstaande directeur van het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven.

1) Brief over de meerjarencijfers, Tweede Kamer, zitting 1986 – 1987, 19 700, nr. 39, 30 december 1986.

misloopt) 2). Het gaat daarbij voor 1988 om een tegenvaller van 400 miljoen gulden sedert de Meerjarencijferbrief (en van 700 miljoen ten opzichte van de vorige Miljoenennota). In feite is er langs de uitgavenkant, en gerekend met het saldo-effect van de vervroegde aflossing van woningwetleningen, in 1988 dus sprake van een probleem van ruim f. 6 miljard. Daartegenover heeft het kabinet in de uitgavenfeer ingrepen gesteld ter waarde van krap 3½ miljard.

De Miljoenennota zelf presenteert de problematiek overigens wat minder scherp, door tegenvallers te definiëren in termen van de ontwikkeling van het saldo van uitgaven en niet-belastingontvangsten 3). Enerzijds is daar enige aanleiding toe, gezien de bijzondere effecten van de vervroegde aflossingen in de woningwetsfeer (mindere rentelasten staan tegenover derving van rente-inkomsten), anderzijds berust die presentatie wellicht ook op een te onmiddellijke fixatie op het effect van tegenvallers in termen van het financieringstekort. Maar het is vanuit beheersingsoptiek, zoals de minister van Financiën overigens zelf in zijn voorwoord bij deze Miljoenennota schrijft, „essentiële onderscheid te maken tussen uitgaven en ontvangsten van de overheid.” Zo is het. En dat geldt onverkort waar het uitgaven en niet-belastingmiddelen betreft. Dat onderscheid is wezenlijk voor de uitvoering van stringent begrotingsbeleid.

De additionele ombuigingen op de uitgaven, ter waarde van f. 3½ miljard, bestaan voor circa f. 1,4 miljard uit typische *gelegenheidsingrepen* die in 1988 voor dat bedrag kaseffecten genereren, maar structureel weinig of niets uithalen. Het gaat daarbij in de eerste plaats om het uitstel tot 1989 van de datum dat overheidspersoneel onder het herziene stelsel van sociale zekerheid wordt gebracht. Die exercitie stond in de Meerjarencijferbrief nog als 'louter technische veronderstelling' voor 1988 ingeboekt 4). Wat het ongedaan maken van louter technische veronderstellingen vervolgens al niet kan opleveren: f. 0,6 miljard in 1988. In de tweede plaats is er de voorgenomen spreiding van de uitbetaling van WIR-premies over twee jaren (opbrengst f. 0,8 miljard in 1988). Kasverschuivingen die – daarin is de Miljoenennota duidelijk – ook niet als ombuigingen, maar als „overige tekortbeperkende maatregelen” worden gepresenteerd.

Daarnaast wordt in 1988 ten bedrage van f. 0,5 miljard aan rijksuitgaven *gedebudgetteerd*. Met ingang van 1988 zullen woningwetleningen rechtstreeks op de kapitaalmarkt worden gefinancierd (f. 240 miljoen), maar vooralsnog – in 1988 – onder rijksgarantie: en juist dat feit maakt dat van debudgettering sprake is. Daarnaast zullen ook de academische ziekenhuizen (onder rijksgarantie) rechtstreeks op de kapitaalmarkt terecht kunnen (ruim f. 300 miljoen). Dit zijn maatregelen waarvoor of waartegen, op eigen merites bezien, van alles te zeggen moge zijn, maar die met bezuinigingen in 1988 niets uitstaande hebben en die ook het relevante financieringstekort (dat is gesteld inclusief debudgettering) niet beïnvloeden. Geen bezuinigingen, geen tekortbeperkende maatregelen: zij hadden buiten de reparaties van het begrotingsbeeld voor 1988 moeten blijven.

De reële ombuigingen op de uitgaven in 1988 belopen derhalve geen f. 3½, maar eerder f. 1½ miljard. Tegenover een probleem van zo'n 6 miljard gulden aan eerder niet voorziene uitgavenontwikkelingen staat 1½ miljard gulden aan reële maatregelen. Dat de minister van Financiën kan concluderen dat de overschrijdingen die zich het komend jaar aandienen voor een zeer groot deel gecompenseerd zijn 5), is dus zowel het gevolg van het feit dat de onderkende en te redresseren problematiek is geformuleerd in termen van het saldo van uitgavenoverschrijdingen en meevallers in de sfeer van de niet-belastingontvangsten, als van het feit dat een wel erg breed scala van budgettaire maatregelen acceptabel bevonden wordt. Het 'Je maintiendrai' dat de omslag van de Miljoenennota dit jaar tooit, kan geen betrekking hebben op het gedrag van de minister van Financiën.

De in dat licht toch opmerkelijke constatering dat het begrotingsbeeld niettemin ook meerjarig binnen het strakke

kader van het bij regeerakkoord afgesproken uitgavenplafond blijft, vindt zijn verklaring voor een deel in het feit dat het structurele karakter van de nu opgetreden overschrijdingen niet stelselmatig en over de gehele linie in de meerjarenramingen is verdisconteerd. Keerzijde van die medaille is dat overschrijdingen volgende jaren weer terug zullen keren. De schreuren in het uitgavenplafond zijn gedicht, maar de oorzaken niet weggenomen.

## Het plafond

De meerjarenramingen en het uitgavenplafond verdienen nadere beschouwing. Meerjarenramingen beogen een weergave te zijn van de budgettaire consequenties van bestaand en voorgenomen beleid. Zij zijn derhalve ook het ijkpunt voor de meerjarige, structurele effecten van voorgenomen ombuigingen. Maar meerjarenramingen zijn geen prognoses. Het zijn combinaties van vooruitberekeningen, rekenregels en budgettaire afspraken, met een wisselend realiteitsgehalte. Met het regeerakkoord van 1986 is overeengekomen de regels voor de opstelling van de meerjarenramingen in tweeërlei opzicht te herzien. In de eerste plaats werd een letterlijker invulling gegeven aan het begrip 'ongewijzigd beleid', door daarvoor niet noodzakelijkerwijze de te voorziene effecten van geldende wettelijke regelingen in te zetten, maar er de feitelijke beleidsvoornemens van het kabinet in tot uitdrukking te doen komen. Daarmee werd vooral het bizarre verschijnsel ongedaan gemaakt dat meerjarig moest worden gerekend met handhaving van het trendbeleid voor de arbeidsvoorwaarden van ambtenaren en de indexatie van de sociale uitkeringen ingevolge de Wet Aanpassingsmechanismen, terwijl het kabinet geen enkele intentie had zich conform die lijn te gedragen – en derhalve van jaar op jaar moest 'ombuigen' ten opzichte van niet bestaande voornemens.

In de tweede plaats werd tot en met de Miljoenennota van het vorig jaar gewerkt met 'technische' veronderstellingen (vaste en simpele rekenregels) waar het de invloed van algemeen-economische ontwikkelingen op budgettaire grootheden betrof. Rentevoet, werkloosheid en financieringstekort (als percentage van het nationaal inkomen) werden in de meerjarenramingen bevroren op het niveau van de dan voorliggende ontwerpbegroting. Met de formatie van het tweede kabinet-Lubbers is afgesproken in het vervolg de macro-economische ontwikkeling zoals voorzien, om te beginnen tijdens de formulering van het regeerakkoord, te verrekken in de meerjarencijfers. Met deze bijstellingen van de methodiek kon worden bereikt dat de meerjarencijfers zoveel mogelijk een weergave werden van de vooruitzichten en beleidsvoornemens zoals neergelegd in het regeerakkoord.

Des te wezenlijker is echter de in het regeerakkoord neergelegde afspraak dat daarmee een *plafond* aan de uitgaven gesteld is. Het regeerakkoord van 1986 stelt immers: „In de komende periode zal voor de collectieve uit-

2) De effecten daarvan zijn beschreven in de *Miljoenennota 1988*, blz. 68 e.v.

3) Zo geformuleerd is sprake van een tegenvaller in 1988 van f. 5,3 miljard en van maatregelen ter waarde van f. 4 miljard.

4) Brief over de meerjarencijfers, 19 700, nr. 39, blz. 4.

5) *Miljoenennota 1988*, blz. 17.

Tabel 1. Meerjarencijfers langs het uitgavenplafond (relevante rijksuitgaven in mrd. gld.)

	1986 a)	1987	1988	1989	1990
Miljoenennota 1987	168,0	166,6	166,2	166,8	168,8
Meerjarencijferbrief	168,0	166,6	165,6	165,7	166,9

a) 1986 vermoedelijk beloop; overige jaren begroot, resp. voorzien.

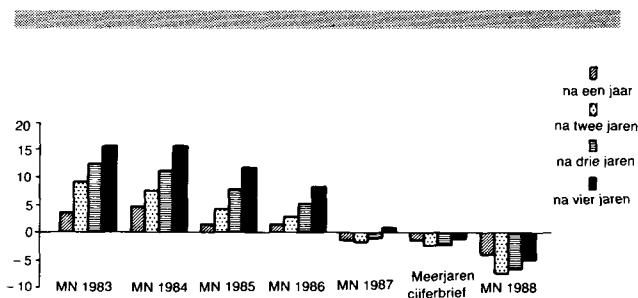
gaven als geheel als uitgangspunt van beleid genomen worden het niveau van de uitgaven van 1986". De tekst van het akkoord gaat zelfs nog een stap verder en spreekt bovendien uit dat „de traditionele methodiek om ombuigingen af te zetten tegen een voor toekomstige jaren geraamd uitgavenniveau in plaats van tegen het huidige uitgavenniveau, herziening behoeft". Aan die laatste wenk is door de minister van Financiën evenwel niet letterlijk uitvoering gegeven, hetgeen zal samen hangen met het feit dat de bijstelling van de meerjarencijfers conform de overige afspraken op zich zelf al leidt tot een meerjarig rijksuitgavenbeeld dat nominaal – in voorziene prijzen – niet toeneemt 6). Dat blijkt uit tabel 1, waarin de meerjarencijfers zijn vermeld zoals die voorzien werden met de opstelling van de *Miljoenennota 1987* (daarin verwerkt de beleidsvoornemens) en zoals nadien bijgesteld in de Meerjarencijferbrief (daarin bovendien verwerkt de macro-economische vooruitzichten conform het regeerakkoord).

Uit tabel 1 blijkt dat de inbreng van de macro-economische vooruitzichten conform het regeerakkoord (tweede regel) op middellange termijn tot een wat gunstiger beeld van de uitgavenontwikkeling leidt dan toepassing van de oude rekenmethodiek met betrekking tot macro-economische grootheden (eerste regel): een verschil van f. 2 miljard aan uitgaven in 1990. Hoe dan ook, het uitgavenplafond zoals bedoeld in het regeerakkoord ligt vast: maximaal f. 168 miljard aan relevante rijksuitgaven (grosso modo de uitgaven van het rijk en de begrotingsfondsen, exclusief aflossingen). Maar het kan geen kwaad en passant alvast te signaleren dat de inmiddels bekend geworden realisatiecijfers voor 1986 aanmerkelijk hoger liggen dan de vermoedelijk-beloopte cijfers (f. 170,6 mrd.), terwijl voor 1987 vooralsnog moet worden gerekend met een vermoedelijk beloop van f. 170,7 miljard. Zo gaat dat met uitgavenplafonds.

## Ombuigingen langs de horizon

Het structurele effect van ombuigingen laat zich afmeten aan de ontwikkeling van meerjarencijfers van ontwerp-begroting op ontwerp-begroting. Figuur 1 illustreert de ontwikkeling van de meerjarencijfers sedert de indiening van de *Miljoenennota 1983*: de geleidelijke ombuiging van de meerjarige ramingen naar het voor 1986-1990 aangehouden uitgavenplafond. De staafdiagrammen laten de telkens op de 'derde dinsdag' voorziene *cumulatie* van rijksuitgavenmutaties over de dan volgende vier begrotingsjaren zien, en wel ten opzichte van het vermoedelijke beloop van de uitgaven in het lopende jaar.

De over meer jaren voorziene uitgavengroei is van Miljoenennota op Miljoenennota aanmerkelijk teruggedraagt. We moeten echter wel vaststellen dat het hier om de *prenties* van de ombuigingen gaat. Dat blijkt wel uit een beschouwing van de staafdiagrammetjes die de in de *Miljoenennota 1988* gepresenteerde vooruitzichten typeren. Ten opzichte van het vermoedelijke beloop in 1987, dat zich



Figuur 1. Successievelijk voorziene, cumulatieve mutaties van de rijksuitgaven t.o.v. het uitgavenniveau in het betreffende jaar ('vermoedelijke uitkomsten') in mrd. gld.

aan het uitgavenplafond (zoals we zagen) weinig gelegen laat liggen, wordt *de facto* een forse inspanning in het vooruitzicht gesteld, om alsnog onder het plafond te kunnen blijven.

Figuur 1 laat ook zien dat de in het vooruitzicht gestelde ombuigingen zich onder het eerste kabinet-Lubbers nog lieten vatten onder het begrip minder meer, zij het van Miljoenennota op Miljoenennota steeds *minder* meer. Maar men realiseerde zich dat in die meerjarencijfers wel het eerder genoemde, wat bizarre omgaan met het trendbeleid schuil ging. Met de *Miljoenennota 1987* is dat gebruik ongedaan gemaakt; de meerjarencijfers in die nota geven beter uitdrukking aan het geheel van voornemens zoals neergelegd in het regeerakkoord. In de even daarop uitgebrachte Meerjarencijferbrief van de minister van Financiën werd daarenboven de nieuwe systematiek met betrekking tot de verdiscontering van macro-economische ramingen ingebracht. De Meerjarencijferbrief geeft dus de 'stand regeerakkoord' weer, inclusief de achter dat akkoord schuilende macro-economische vooruitzichten.

Het is duidelijk dat ombuigingsvoornemens – althans die op de rijksbegroting – niet langer als 'minder meer' te typeren zijn. De meerjarencijfers in die thans, met de *Miljoenennota 1988*, voorliggen laten de eerstkomende twee jaren (1988 en 1989) verminderende (relevante) rijksuitgaven zien. Daarna impliceren de meerjarencijfers weer enige toename van de uitgaven, zij het niet tot het niveau van de vermoedelijke uitkomsten voor 1987.

## Ombuigingen die wegsijpelen

Uitgavenbeheersing is echter geen exercitie die zich vier jaar vooruit afspeelt of beoordeeld kan worden aan de hand van beleidspretenties. Een structurele beheersing van ontwikkelingen in de collectieve sector zal zijn weerslag moeten vinden in wat zich feitelijk voordoet. En er zijn critici die de rijksbegroting vanuit dat oogpunt als een 'vergiert' omschrijven, 'waaruit de ombuigingen weglopen' 7). In hoeverre die kritiek terecht is, laat zich aflezen uit tabel 2. Daarin wordt samengevat hoe de meerjarencijfers zich onder invloed van ombuigingen, beleidsintensiveringen en veranderingen in externe omstandigheden tot ontwerp-begrotingen ontwikkelen en hoe het de ontwerp-begrotingen vervolgens in de fase van de begrotingsuitvoering (met niet gerealiseerde ombuigingen, ongedekte beleidsintensiveringen en niet voorziene externe ontwikkelingen) vergaat.

Tabel 2 laat dus in de eerste plaats zien hoe de ontwerp-begrotingen de afgelopen jaren zijn opgebouwd vanuit de ramingen die in het daaraan voorafgaande jaar konden worden opgesteld. Steevast zijn er van jaar op jaar voorgenomen beleidsintensiveringen, in de orde van f. 2 miljard. Daarnaast zijn er externe ontwikkelingen, ten eerste van macro-economische aard (rente-ontwikkeling, werkloosheid, lonen en prijzen), waarvoor dient te worden bijgesteld. Maar er zijn ook de per saldo tamelijk systematische externe ontwikkelingen in de 'micro'-sfeer, die van grote invloed blijken te zijn op de vereiste bijstelling van de ramingen. Daarbij moet aan een onoverzienlijke hoeveelheid niet onmiddellijk beïnvloedbare, specifieke veranderingen worden gedacht, die – gegeven de inrichting van uitgavenprogramma's – tot praktisch onvermijdelijke wijziging van de vereiste uitgaven leiden. De *Miljoenennota 1988* geeft een uitputtende opsomming van regelingen

6) Die voorziene stabilisatie geldt de relevante rijksuitgaven. De uitgaven voor de volksgezondheid (die vooral door sociale premies worden bekostigd) lieten ten tijde van de opstelling van de Meerjarencijferbrief nog een toename zien van tegen f. 0,5 mrd. per jaar. Voor de totale uitgaven van de sociale zekerheid werd een toename aangehouden van f. 88,3 mrd. in 93,2 mrd. in 1990. Brief over de meerjarencijfers 19 700, nr. 39, blz. 48 en 51.

7) Th.A.J. Meys tijdens de op 15 september door het studentencorps van de Katholieke Universiteit Brabant georganiseerde bijeenkomst over de Miljoenennota.

8) Vgl. *Miljoenennota 1988*, blz. 78 e.v. en bijlage 19.

Tabel 2. Voortschrijdende meerjarencijfers, ontwerpbegrotingen en vermoedelijke uitkomsten voor de betreffende begrotingsjaren, in mrd. glt. a)

	1984		1985		1986		1987		1988
	voorbereiding	uitvoering	voorbereiding	uitvoering	voorbereiding	uitvoering	voorbereiding	uitvoering	voorbereiding
Meerjarencijfers	159,1		164,2		165,5		169,6		165,6
Beleid									
- ombuigingen	- 8,5		- 5,0		- 2,9		- 3,5		- 3,4
- intensiveringen	+ 2,2		+ 2,0		+ 1,4		+ 1,8		+ 2,2
Externe ontwikkelingen									
- 'macro'-effecten b)	+ 4,8		- 0,7		+ 0,6		- 2,5		- 0,2
- 'micro'-effecten	+ 3,6		+ 2,5		+ 2,5		+ 0,5		+ 2,2
Overig									
- technische bijstellingen	+ 0,2		+ 0,1		+ 1,1		+ 0,7		+ 0,3
Ontwerpbegroting	161,4		163,0		168,2		166,6		166,7
Beleid									
- niet gerealiseerde ombuigingen en tussentijdse intensiveringen		+ 0,6		+ 2,3		+ 2,3		+ 1,4	
Externe ontwikkelingen									
- 'macro'-effecten		- 1,8		- 1,0		- 2,2		- 0,2	
- 'micro'-effecten		+ 1,0		+ 1,3		- 0,2		+ 2,0	
Overig									
- technische bijstellingen		+ 0,3		+ 1,1		- 0,1		+ 0,9	
Vermoedelijke uitkomst		161,5		166,7		168,0		170,7	

a) Z.g. relevante uitgaven.

b) Incl. het effect van de vervroegde aflossing van woningwetteningen.

Bron: gebaseerd op de zg. aansluitingstabellen in de diverse Miljoenennota's.

met een 'open einde', d.w.z. van regelingen waarop door personen of instellingen rechtens aanspraak kan worden gedaan op grond van criteria in die regelingen die onafhankelijk zijn van de begrote uitgaven 8). Te denken zij aan individuele huursubsidies, WIR-premies, bijstandsuitgaven en een groot gedeelte van de onderwijsuitgaven. Bij elkaar genomen maken de open-einderegelingen een derde uit van het totaal van de rijksuitgaven exclusief aflossingen.

Kenmerk van open-einderegelingen is dat de begroting als zodanig geen beheersingsinstrument is. Hier is de rol van de begroting een accommoderende: zij vereist de opstelling van een zo goed mogelijke *prognose* van de te verwachten uitgavenontwikkelingen, gegeven de inrichting van de desbetreffende programma's. Tabel 2 laat zien dat het geheel van de effecten van niet-onmiddellijk beïnvloedbare (en niet macro-economische) ontwikkelingen substantieel en betrekkelijk systematisch is. De regel is dat de ramingen per saldo worden overschreden, van jaar op jaar met f. 2 à 3 miljard.

Tabel 2 leert dat de telkenjare aangekondigde ombuigingen in feite voor een belangrijk deel benodigd zijn om zowel de aangekondigde beleidsintensiveringen als de voorziene overschrijdingen op de niet of minder beïnvloedbare uitgavenstromen in het gareel te houden. Des te opmerkelijker is dat de rijksbegroting zich vervolgens in de fase van de begrotingsuitvoering echt als vergiet begint te gedragen. Door de bank genomen lekt een bedrag van f. 1 à 2 miljard weg als niet gerealiseerde ombuiging of ongedekte, tussentijdse beleidsintensivering. Daarnaast is er de draak van de kennelijk niet te ramen overschrijdingen en tegenvallers op de niet-gebudgetteerde uitgavenprogramma's: goed voor nog eens f. 1 à 2 miljard.

In figuur 2 is grafisch weergegeven hoe de jaarlijks geplande ombuigingen zich verhouden tot de tegelijk voorgenomen beleidsintensiveringen en voorziene tegenvallers, en hoe de gepleegde inspanning vervolgens met de uitvoering van de begroting wegsijpelt via het saldo van niet-gerealiseerde ombuigingen en tussentijdse beleidsintensiveringen, en - zich herhalende - overschrijdingen. De effecten van macro-economische ontwikkelingen en technische bijstellingen zijn in figuur 2 buiten beschouwing gelaten 9).

Met de *Miljoenennota 1988* voor ons, verdienen de ontwikkelingen in 1987 extra aandacht. Vorig jaar werd een

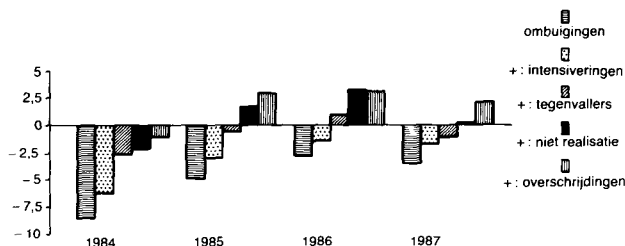
ombuiging voorzien van 3,5 miljard gulden. Daar stond een beleidsintensivering tegenover van f. 1,8 miljard en een voorziene tegenvaller (van niet-macro-economische aard) op de ramingen van f. 0,5 miljard. Zo bezien moest dus worden gerekend met een netto bezuinigingseffect van f. 1,2 miljard. Nu blijkt dat tijdens de uitvoering van de begroting (die overigens nog gaande is) een bedrag van circa f. 1,4 miljard aan niet gerealiseerde ombuigingen en ongedekte beleidsintensiveringen is ontstaan. Bovendien treedt voor een bedrag van ongeveer f. 2 miljard aan overschrijdingen en niet-macro-economische tegenvallers op. Resultaat: ten opzichte van een te voorzien netto ombuigingseffect van f. 1,2 miljard, blijkt sprake van een zodanig wegsijpelen van de inspanningen dat f. 2,2 miljard aan netto overschrijdingen is ontstaan. Die ontwikkeling draagt wezenlijk bij aan het eerdergenoemde feit dat de vermoedelijke uitkomsten voor de uitgaven in 1987 ruim f. 4 miljard uitgaan boven de ontwerpbegroting voor dat jaar (zie tabel 2).

### Tegenvallers die niemand kan verklaren

De hardnekkigheid en de omvang van de overschrijdingen zoals die zich nu voordoen, zijn een wezenlijke bedreiging voor het begrotingsbeleid. Zij ondermijnen de geloofwaardigheid van de pogingen tot beheersing van de collectieve uitgaven en ondergraven, door de steeds terugkerende noodzaak van 'exogene' compensatie en tussentijdse besluitvorming door de Ministerraad, ook de op te brengen budgettaire discipline van het kabinet als geheel. Tabel 3 geeft een samenvatting van de mate waarin zich per saldo overschrijdingen in de 'micro'-sfeer voordoen. Die gegevens zijn indicatief voor de mate waarin het ministers - per saldo, maar kennelijk zeer systematisch - aan inzicht ontbreekt in wat hun begrotingen 'beweegt'.

Tabel 3 leidt tot de conclusie dat *drie kwart* van de voorgenomen ombuigingen de laatste jaren aangewend dient te worden voor of verdampt door ramingsfouten in de sfeer

9) Voor de duidelijkheid, en zoals blijkt uit tabel 2, zij erop gewezen dat de staafdiagrammen in figuur 2 niet aangeven hoe de uitgaven zich per saldo ten opzichte van de ontwerpbegrotingen bewegen; daarin spelen meer ontwikkelingen een rol.



Figuur 2. Ombuigingen, intensiveringen en overschrijdingen in de begrotingsvoorbereiding en -uitvoering, in mrd. gld.

van de individuele regelingen. Een verbetering van de ramingen is dus hard nodig. Niet omdat de problematiek daardoor vermindert; wel omdat zij dan in een vroegtijdig stadium kan worden onderkend, in de inspanningen die vereist zijn voor het schragen van het uitgavenplafond kan worden meegenomen, en in de fase van de begrotingsvoorbereiding vollediger tot een oplossing kan worden gebracht.

Dat daar alle redenen toe is, blijkt wel uit de onmacht van het kabinet om substantiële overschrijdingen nog tijdens de uitvoering van de begroting voor de kiezen te nemen. Kernachtiger had het regeerakkoord van 1986 de voornemens op het vlak van de budgettaire discipline niet kunnen verwoorden: „Overschrijdingen worden gecompenseerd door extra ombuigingen, in beginsel in het zelfde jaar (...)”. In de *Miljoenennota 1988* lezen we dat thans door het kabinet „besloten werd om niet meer in de begroting 1987 in te grijpen, maar de problematiek van de overschrijdingen te betrekken bij de besluitvorming over de begroting 1988” 10). Het klinkt heel mooi, maar er staat niets anders dan dat het kabinet 1987 maar heeft laten zitten. Wie durft nog te beweren dat het regeerakkoord zo'n strak keurslijf is?

## De spelregels

Ombuigingen mogen in die zin van betekenis zijn, dat zij voorgenomen beleid matigen en daarmee op termijn behoorlijk uitgavenontwikkelingen in het vooruitzicht stellen (figuur 1), maar het feit dat de effectiviteit van ombuigingen in het lopende begrotingsjaar feitelijk zeer beperkt is (figuur 2), geeft op zijn minst te denken.

Naarmate het meerjarige kader minder ruimte geeft, en de rijksbegroting daadwerkelijk aan een plafond gebonden wordt, worden de onderhuidse ontwikkelingen die leiden tot tussentijdse intensiveringen en overschrijdingen ook des te relevanter. Indien die ontwikkelingen niet kunnen worden beheerst, ontstaat van ontwerp-begroting op ontwerp-begroting onvermijdelijk een proces van verdringing van goed beheersbare uitgaven door open-einde-regelingen, onvoldoende voorziene, maar na te komen verplichtingen en niet-gedekte beleidsintensiveringen. Tot overmaat van ramp gaat die verdringende categorie uitgaven dan ook nog gedurende het begrotingsjaar voor een deel zijn eigen weg, zodat het effect van moeizaam overeengekomen ombuigingen weer teniet wordt gedaan. Een variant van het gooien van 'kwaad geld' naar 'goed geld'.

De minister van Financiën kondigt in de *Miljoenennota* aan dat het kabinet voor het einde van het jaar met nadere gedachten zal komen over de vraag hoe in in het vervolg een grotere budgetdiscipline kan worden afgedwongen. Vanuit het uitgangspunt dat het voor een ordelijk begrotingsbeleid in de eerste plaats noodzakelijk is om overschrijdingen te voorkomen, zou het goed zijn in dat kader eerst nog eens naar de inrichting van de meerjarenramingen zelf te kijken, ook waar zij nu de macro-economische vooruitzichten verdisconteren. Het zou wat dat betreft niet

Tabel 3. Overschrijdingen door het onjuist ramen van externe, niet-macro-economische ontwikkelingen (begrotingsvoorbereiding en -uitvoering gecumuleerd)

	1984	1985	1986	1987
In miljarden gulden	4,6	3,7	2,3	2,5
Als % van de voorgenomen ombuigingen	54%	74%	79%	71%

Bron: tabel 2.

misstaan om maar eens wat *goed koopmansgebruik* in de meerjarenramingen te introduceren.

De nu gekozen handelwijze, om de (in de loop van de tijd bij te stellen) regeerakkoord-vooruitzichten als richtsnoer voor de ontwikkeling van relevante macro-economische grootheden te nemen, is niet zonder risico. Zij is ook niet noodzakelijkerwijze verstandiger dan toepassing van de oude 'rekenregels'. Waren die nog 'unbiased' en a-politiek, met de nieuwe methodiek wordt een flink voorschot genomen op realisatie van de beleidsvoornemens en kabinetsdoelstellingen. De macro-economische vooruitzichten van het regeerakkoord omvatten immers niet alleen onzekere prognoses en veronderstellingen (waarvan enige – er zij maar aan herinnerd – 'op verzoek van de informateur'), maar tevens doelstellingen van beleid: en dat zijn per definitie gunstige vooruitzichten.

Inmiddels stelt de *Miljoenennota 1988* wel enige macro-economische vooruitzichten bij, maar zij doet dat niet consequent. Zo wordt weliswaar een tegenvaller voor de werkloosheidsontwikkeling in 1988 ingeboekt (f. 0,3 miljard 11), maar het meerjarencijfer voor 1990 blijft geënt op een – ten doel gestelde – vermindering van de geregistreerde werkloosheid met 200.000 personen ten opzichte van 1986. Daar staat, met de inzichten die nu realistisch lijken, dus een tegenvaller aan te komen: mogelijk van meer dan een miljard in 1990. Een beetje 'goed koopmansgebruik' zou vereisen het verlies maar te nemen wanneer het zich laat voorzien, en de winst niet eerder te pakken dan wanneer die zich feitelijk voordoet. Toepassing van dat 'Niederstwertprinzip' geeft in elk geval in de macro-sfeer overschrijdingsbestendige ramingen.

Maar de overschrijdingen in de micro-sfeer verdienen des te meer aandacht. Hier is immers bij uitstek de (met de nu vigerende spelregels vooral door de praktijk van 'exogene compensatie' geërodeerde) ministeriële verantwoordelijkheid voor het beheer van de begrotingshoofdstukken aan de orde; en hier ligt dus ook het scharnierpunt van een werkelijk stringent begrotingsbeleid.

Uitbreiding van de regels van het stringente begrotingsbeleid waar het de 'exogeen' (dat wil mede zeggen: door andere ministers) te compenseren overschrijdingen betreft, lijkt met de zich stelselmatig op specifieke terreinen voordoende tegenvallers onvermijdelijk en staatsrechtelijk overigens heel voor de hand liggend. De *Miljoenennota* legt daarbij weliswaar het juiste accent, waar wordt gesteld dat „het kabinet zal nagaan welke afspraken – in aanvulling op de regels van het stringente begrotingsbeleid – nodig zijn om over de hele linie (...) compensatie van onverhoopte overschrijdingen binnen dezelfde regeling respectievelijk binnen hetzelfde begrotingshoofdstuk tot stand te brengen”, maar geeft het begrip compensatie een wel heel bijzondere draai, als bovendien wordt opgemerkt dat overschrijdingen wellicht „op enigerlei wijze in rekening moeten worden gebracht bij die groepen in de maatschappij, die speciaal belang hebben bij de desbetreffende regeling” 12). Die laatste gedachte belooft weinig goeds en heeft met budgettaire discipline niets gemeen.

10) *Miljoenennota 1988*, blz. 20.

11) *Miljoenennota 1988*, blz. 68.

12) *Miljoenennota 1988*, blz. 81.

---

## Back to basics

---

„Gij zult beter ramen en alle overschrijdingen voor rekening nemen”: dat dient het elfde gebod van het stringente begrotingsbeleid te zijn. De realisatie van die gedragslijn zou zeker gebaat zijn bij toepassing van de eerder gememoreerde voorzichtigheidsregel (goed koopmansgebruik) waar het de verdiscontering van algemeen-economische ontwikkelingen in ramingen en begrotingen betreft. Een dergelijke benadering vermindert de nu volop aanwezige risico's op dat vlak, dwingt het kabinet zich – collectief – tegen de mogelijkheid van dergelijke algemene tegenvallers in te dekken met structurele ombuigingen, en het laat het zwaartepunt van de besluitvorming over door algemene ontwikkelingen optredende *onderschrijdingen* des te meer op het niveau van de Ministerraad, waar zij thuis hoort. De noodzaak om voor dergelijke algemene grootheden uitzonderingen op de algemene compensatieregel te formuleren, zoals al voorzien in de Miljoenennota 13), is dan bovendien een stuk minder.

En daarmee put het eigenlijke begrotingsbeleid zich misschien ook wel uit. Voor het overige is het *echt* 'back to basics'. Terug naar de vraag hoe de overheid wenst te voorzien of te doen voorzien in belangrijke sociale grondrechten: in onderwijs, in huisvesting, in bijstand, in maatschappelijke en gezondheidszorg. Terug naar de vraag of we van de publieke sector, ook met WIR-premies en loonkostensubsidies zonder einde, niet een zo 'open economie' hebben gemaakt dat zich alleen nog laat dichtschroeien met compensatie op compensatie. Terug naar de wet- en regelgeving zelf. Want tussen droom en daad staan nu wetten in de weg, naast alle praktische bezwaren.

**R. Gerritse**

---

13) In de Miljoenennota (blz. 81) worden rentelasten en werkloosheidsuitgaven als uitzonderingen op een algemene compensatieregel genoemd.

---



(foto ANP)