

Versleten remmen

De laatste jaren is steeds duidelijker geworden dat er iets fundamenteel mis is met de beheersbaarheid van de collectieve uitgaven. Terwijl voor de economie als geheel de groei stagneerde, bleven in strijd met alle beleidsvoornemens de collectieve uitgaven bijna onverminderd doorstijgen. Een geweldig vliegwielt leek de expansie van de collectieve sector op gang te houden, ook al was de ruimte daarvoor nagenoeg verdwenen. De bestaande budgettaire remmen waren niet in staat dat proces tot stilstand te brengen. Het financieringstekort liep uit de hand en successievelijk werden alle normen en regels van het budgettaire beleid overboord gezet. Wat is er met de besluitvorming in de collectieve sector aan de hand, dat het zover kon komen.

Drie personen die als hoge ambtenaren nauw betrokken zijn geweest bij de voorbereiding en uitvoering van de begroting hebben onlangs over die vraag hun licht laten schijnen. Dr. L. Koopmans, drs. Th. A. J. Meys en dr. C. J. Oort, die respectievelijk plaatsvervangend directeur-generaal van de Rijksbegroting, directeur-generaal van de Rijksbegroting en thesaurier-generaal van het Ministerie van Financiën waren voordat zij een goed heenkomen zochten in het bankwezen en het bedrijfsleven, komen in Geschrift nr. 41 van de prof. mr. B. M. Teldersstichting tot de conclusie dat het budgettaire gedrag van het kabinet, het parlement en de ambtelijke dienst tot een sterke opwaartse druk op de collectieve uitgaven leidt 1). Binnen het kabinet is het streven gericht op het bereiken van een „werkbaar consensus”, d.w.z. op het minimaliseren van conflicten ten einde de coalitie in stand te houden. Dat leidt ertoe dat fundamentele keuzen worden vermeden. Daarbij geldt ook het beginsel van non-interventie, d.w.z. zich zoveel mogelijk afzijdig houden van het beleid van collega's. De afweging met betrekking tot het verdelen van de „ruimte” of de „pijn” over verschillende beleidsterreinen is als gevolg daarvan bijzonder zwak. Binnen het parlement is een dominerende rol weggelegd voor de vaste commissies die elk op hun eigen terrein de belangen behartigen. Ook daar is het beginsel van non-interventie gewoonte en blijven fundamentele keuzen veelal achterwege. Binnen de ambtelijke dienst ten slotte kan budgetmaximalisatie als regulerende motivatie worden beschouwd, hetgeen ook al niet bevorderlijk is voor een zorgvuldige afweging van prioriteiten.

In grote lijnen stemt deze analyse overeen met wat de laatste jaren uit de literatuur over de collectieve besluitvorming bekend is geworden. Ook de commissie-Vonhoff kwam in haar onderzoek naar het functioneren van het overheidsapparaat tot soortgelijke conclusies. Interessanter is wat eraan gedaan zou kunnen worden om het budgettaire beslissingsproces te rationaliseren en daardoor de beheersbaarheid van de overheidsuitgaven te vergroten.

In de eerste plaats is een herstel van budgettaire discipline vereist. Zoals gezegd is deze laatste jaren steeds meer uitgehold. Alleen de maximaal toelaatbare omvang van het financieringstekort wordt momenteel nog als grens gehanteerd, maar zelfs die grens wordt keer op keer overschreden. Weliswaar werd in de *Miljoenennota 1981* beterschap beloofd, maar het is in het lopende begrotingsjaar bij dat goede voornemen gebleven 2). Het nieuwe kabinet wacht de taak op dit punt orde op zaken te stellen. Koopmans, Meys en Oort bepeiten de terugkeer naar harde budgettaire normen. Zo dient het huidige tekort van de collectieve sector in zo hoog mogelijk tempo te worden teruggebracht naar een *structureel toelaatbaar tekort* dat op de kapitaalmarkt voldoende ruimte laat voor de particuliere investeringen. Daarnaast moet er een *uitgavennorm* worden gehanteerd om de groei van de collectieve sector in de pas te laten lopen met de trendmatige ontwikkeling van het nationale inkomen. Als het budgettaire kader niet duidelijk vastligt, ontstaan telkens nieuwe discussies over het verhogen van de uitgaven waar-

tegen onvoldoende tegenwicht kan worden geboden. De zaak loopt dan al heel snel uit de hand.

In de tweede plaats is de positie van de minister van Financiën van belang. Aangezien deze in zijn eentje voor de taak staat tegenwicht te bieden tegen de uitgavendrang van de vakministers die er onder druk van parlement en belangengroepen primair op uit zijn doelstellingen op hun eigen vakgebied te realiseren, moet zijn positie met bijzondere waarborgen zijn omkleed. De laatste jaren lijkt de positie van de minister van Financiën echter een ernstige verzwakking te hebben ondergaan. Zoals bekend heeft de vorige bewindsman zelfs het veld moeten ruimen bij zijn pogingen de toestand van 's rijks financiën nog enigszins in de hand te houden. Volgens Koopmans, Meys en Oort zou de minister van Financiën deel moeten gaan uitmaken van een financieel kernkabinet dat beslissingen op het gebied van de begroting neemt die bindend zijn voor de overige ministers. Ook de commissie-Vonhoff bepleitte in haar rapporten een versterking van de positie van de minister van Financiën, maar bij de kabinets(in)formatie heeft dit punt vooralsnog geen weerklank gevonden.

In de derde plaats dient in het gehele begrotingsproces de afweging te worden verbeterd. Een heroverwegingsprocedure zoals onlangs afgerond, zou permanent onderdeel moeten worden van het financieel-economische beleid. Integrale afweging zou de plaats moeten gaan innemen van de marginale toetsing die nu gebruikelijk is. Daarbij is het ook van belang de verstarrende werking van de meerjarenramingen te doorbreken. Aanvankelijk bedoeld om de financiële consequenties van beleidsvoorstellen te bepalen, zijn zij steeds meer opgevat als ramingen voor de middelen die aan departementen zullen toevallen en minimumonderhandelingsposities voor ministers. Ombuigingen ten opzichte van de meerjarenramingen moeten nu op de vakministers veroverd worden, hetgeen behalve tot vertraging ook tot een belangrijke neerwaartse inflexibiliteit heeft geleid.

Een laatste punt ten slotte dat door Koopmans, Meys en Oort niet wordt genoemd, maar niettemin van veel belang lijkt om de frequentie van noodgrepen in het budgettaire beleid te verminderen, is het inbouwen van zekere veiligheidsmarges in de uitgaven- en inkomstenramingen. Wanneer men bedenkt dat een onvoorziene extra stijging van de lonen met 1% of een even grote tegenvaller in het percentage van de economische groei reeds tot een extra „ombuigingsproblematiek” van ca. f. 6 à 7 mrd. leidt, dan moet het duidelijk zijn dat niet voortdurend ongestraft aan de grenzen van de mogelijkheden kan worden geopereerd. Alleen in dat verband al wekt het bevreemding dat de informateurs Lubbers en De Koning bij hun eerste opzet van een sociaal-economisch beleidsprogramma voor de komende vier jaar met een ombuiging van ca. f. 7 mrd. schenen te kunnen volstaan.

Minister Van der Stee heeft aangekondigd dat de begroting van 1982 geen „demonstratie” begroting zal zijn in de zin dat ombuigingen zullen worden vermeden. Fundamentele koerswijzigingen lijken van het aftredende kabinet evenwel niet te verwachten. Dat betekent dat opnieuw een jaar verloren dreigt te gaan voor het onder controle brengen van de collectieve uitgaven. We hadden het al geconstateerd: de remmen werken niet best.

L. van der Geest

1) L. Koopmans, Th. A. J. Meys en C. J. Oort, Herziening van de besluitvormingsprocedures, in: *Beheersing van de overheidsuitgaven*, geschrift nr. 41 van prof. mr. B. M. Teldersstichting, 's-Gravenhage, 1981.

2) Zie A. G. J. Haselbekke en M. P. van der Hoek, De Voorjaarsnota 1981: het beloofde herstel van de budgetdiscipline blijft uit, *ESB*, 27 mei 1981.