

# Vreugde, verdriet en verveling

De begroting voor 1987 staat in het teken van de dalende aardgasopbrengst. Daarover is in de pers uitgebreid bericht. Enkele andere ontwikkelingen die voor het financiële reilen en zeilen van de overheid en de burgers van belang zijn hebben minder aandacht gekregen. Dat wordt in dit artikel goedgemaakt. Aan de orde komen onder meer de kwaliteit van de ombuigingen, de presentatie van de budgettaire gang van zaken en de inkomstenverhogende maatregelen. Door bovendien na te gaan wat de Miljoenennota 1987 te zeggen heeft over zaken als de deregulering, het bruto-nettotraject, de vergrijzing, de infrastructuur, de meerjarenramingen, de regels voor het stringente begrotingsbeleid en de raming van de economische groei kijkt de auteur verder dan het jaar 1987. Zijn algemene conclusie is dat de aanpak van het financiële korte-termijnprobleem van de gedaalde aardgasopbrengst redelijk evenwichtig is, maar dat het begrotingsbeleid op andere punten veel onzorgvuldigheden bevat.

**PROF. DR. P.B. BOORSMA\***

## Inleiding

De *Miljoenennota 1987* lijkt in vele opzichten op die voor 1986. Beide nota's zijn samen te vatten met het loges VVV: vreugde, verdriet en verveling.

*Vreugde* over het economische herstel en het budgettaire herstel, zij het dat beide jaren uiteraard verschillen te zien geven en zij het dat 1986 iets meer in majeur stond dan 1987. Het economisch herstel in 1987 blijkt uit de geraamde groei van het aantal arbeidsplaatsen, de daling van de werkloosheid, de groei van het exportvolume (sterker dan in 1986), de stijging van het volume van de bedrijfsinvesteringen (zwakker dan in 1986) en de stijging van het reële beschikbare inkomen. Het budgettaire herstel is erg bemoeilijkt door de spectaculaire daling van de aardgasopbrengsten ter grootte van 3% van het nationale inkomen. Niettemin blijft de stijging van het financieringsstekort beperkt tot ruim 1%-punt bij een stabiele lastendruk. De uitgavenquote laat een verdere daling zien met 0,7%-punt. Om dat te bereiken is een omvangrijk pakket tekortbeperkende maatregelen nodig naast handhaving van de budgetdiscipline.

*Verdriet* over een aantal zaken is er ook. De enorme daling van de aardgasopbrengsten heeft positieve gevolgen voor de particuliere sector doch heeft ook tot gevolg dat naast de omvangrijke ombuigingen een zwaar pakket lastenverzwarende maatregelen nodig werd. De extra ruimte die daardoor is gecreëerd dient nu alleen om die aardgasklap op te vangen. Er blijft zo geen ruimte over voor zaken als verkleining van het bruto-nettotraject, versterking van de infrastructuur of samenvoeging van de btw-tarieven onder gelijktijdige verlichting van het gemiddelde tarief enz.

Dat verdriet betreft ook de presentatie van de budgettaire gang van zaken, van het begrotingsbeeld. De nieuwe correctie, dit keer voor vervroegde aflossingen van woningwetleningen, is te begrijpen, doch overbodig, arbitrair en niet consequent afgehandeld. Daarnaast is het inconsequent dat de regering zoveel aandacht schenkt aan de problemen rond de aflossingsverplichtingen en de stijgende schuldenlast, terwijl die buiten het begrotingsbeeld worden gehouden. Rekening houdend met de aflossingen, gewone uitgaven net als voor onderwijs, treedt de daling van de uitgavenquote niet op. Verdrietig stemmen voorts diverse kleine inconsistenties en de steeds herhaalde beloften ter zake van de 'voortvarende' aanpak van de

geïntegreerde kasverplichtingenadministratie of de financiële informatievoorziening. Daaraan worden nu andere beloften toegevoegd, o.a. om het hele gebouw van de meerjarenramingen nieuw op te zetten.

*Verdriet* ook over de onderbouwing en de invulling van de ombuigingen. Het is niet moeilijk deze lijst uit te breiden in een tijd van ombuigingen en lastenverzwaringen, zodat ik afsluit met de inkomenspolitieke consequenties, die bij de algemene politieke en financiële beschouwingen de laatste jaren zo vaak centraal worden gesteld. Er wordt een reëel beschikbare inkomensstijging geraamd van 1,5% voor de minima en 2,5% voor de modale werknemer, excl. incidenteel. Het zou wenselijk zijn dat de Miljoenennota aandacht schenkt aan de eventuele forse inkomensdaling voor bepaalde groepen ten gevolge van de cumulatieve ombuigingen en lastenverzwaringen.

*Verveling* tot slot bij wat wél wordt behandeld. De ombuigingen worden gepresenteerd zonder analyses. De economische analyses zijn herhalingen: colleges over de economische betekenis van loonmatiging, over de consequenties van het hoge financieringsstekort voor de schuld en de aflossingen, uiteenzettingen over de uitwerking van het regeerakkoord, die een technisch cijfermatig karakter hebben. Veel feiten, maar weinig analyses en nieuwe argumenten. Eén relatief nieuw argument betreft de toekomstige gevolgen van de vergrijzing voor de herbelegging van aflossingen.

In het navolgende zullen deze drie kwalificaties worden verduidelijkt door kanttekeningen te plaatsen bij achtereenvolgens de ombuigingen, de begrotingsprestatie, de inkomstenverhogende maatregelen, de toekomstige ontwikkelingen en wat verspreide onderwerpen.

## Ombuigingen

In het pakket beleidsmaatregelen zitten ombuigingen ter grootte van f. 5,4 mrd., min of meer traditioneel verdeeld over rijksbegroting in enge zin (f. 2,4 mrd.), arbeidsvoorwaarden collectieve sector (f. 1,2 mrd.), sociale zekerheid (f. 1,2 mrd.) en volksgezondheid (f. 0,6 mrd.). Even traditioneel is de kwaliteit van de onderbouwing van de

\* De auteur is hoogleraar Openbare Financiën in de Bestuurskunde-faculteit van de Universiteit Twente.



Met het gas aan de grond.

(Foto-Richter voor Gasunie-fotoservice)

verdeling over deze sectoren: slecht. Werd vroeger nog wel eens een poging gedaan tot argumentatie van de verdeling, thans blijft die met een beroep op het regeerakkoord achterwege. Voor de rijksbegroting in enge zin is aangegeven hoe de verdeling over de departementen is gebaseerd op onder andere een proportionele verdeling van f. 1 mrd. (in 1990) en enkele andere uitgangspunten.

Zoals bekend uit het regeerakkoord wordt onder andere gestreefd naar een reductie van het aantal ambtenaren, te bereiken via verhoging van de efficiëntie. Voor dit voornemen worden bepaalde bedragen als een nog te verdelen ombuiging in mindering gebracht op de uitgaven. De ervaring leert evenwel dat realisatie van zo geformuleerde maatregelen dubieus is. Wat dat betreft zou een evaluatie van 2 typen maatregelen uit het recente verleden leerzaam zijn. In de eerste plaats denk ik aan de zogenaamde budgettering van de incidentele loonstijging, waartoe is besloten in de *Miljoenennota 1986*, 1), als ombuigingsmaatregel: omdat de incidentele loonstijging veroorzaakt wordt door een heel complex van factoren en voorts betrekking heeft op talloos veel begrotingsartikelen, is zo'n ombuigingsmaatregel zeer moeilijk te realiseren. In de tweede plaats denk ik aan de ombuigingsmaatregel van de 4 x - 2%-operatie van het vorige kabinet. In welke mate is men geslaagd in die voorgenomen reductie van de personeelsomvang van de departementen? Een analyse wees vorig jaar voor O&W uit dat het voor de jaren 1983 t/m 1985 niet was gelukt en dat de daling die voorzien was voor 1986 niet voldoende zou zijn om het doel van 4 x - 2% over de volle periode te realiseren 2). Worden daar de cijfers voor de bezetting van O&W volgens de *Miljoenennota 1987* bijgevoegd dan wordt duidelijk dat die operatie daar niet is geslaagd. De vraag is of dat wel het geval is bij de overige departementen 3).

Heb ik mijn twijfels over de realiseerbaarheid van de ombuiging via personeelsreductie in 1987 tot een bedrag van f. 125 mln., de plannen van de departementen met betrekking tot de departementale ombuigingen zijn evenmin vlekkeloos. Sterker nog: op de ombuigingsplannen is alle kritiek denkbaar die ik in het verleden heb gespuid 4). Lopen we de departementen eens langs:

- de Hoge Colleges moeten via efficiencyverhoging f. 2 mln. besparen. Hoe dat zal gaan wordt niet besproken. Ook de evenredige verdeling over de colleges is een keuzeloos beleid;

- Buitenlandse Zaken vult de taakstelling geheel in met een verhoging van de inkomsten via een bijstelling van de paspoortleges, de gemakkelijkste manier;
- Justitie wil 6 van de f. 42,3 mln. binnenkrijgen door een verhoging van de griffierechten. De besparing op politie met f. 15 mln. is moeilijk te begrijpen als tegelijk binnen de aangekondigde beleidsintensiveringen van het kabinet f. 50 mln. wordt uitgetrokken voor politie en justitie;
- Binnenlandse Zaken wil van de f. 47,9 mln. als taakstelling meer dan de helft binnenkrijgen door een 'eenmalige verlaging' in de 'meerjarenraming 1987' van het Spoorwegpensioenfonds: een incidentele intering op een gunstige reservepositie. Het gaat hier om een maatregel van het type lastenverschuiving naar de toekomst. BiZa maakt zich er dus wel erg gemakkelijk van af. Er wordt ook f. 10 mln. bezuinigd op politie: hoe verhoudt zich dat tot de onder Justitie reeds gememoreerde beleidsintensivering, die ook voor de gemeentepolitie relevant is? Wat de „vermindering voor de kwartaire sector in Limburg” met f. 4,4, mln. inhoudt is volstrekt niet duidelijk, evenals de „kleine bezuinigingen op minderheden, overheidspersoneelsbeleid en brandweer”;
- Financiën zal zijn taakstelling van f. 50,9 mln. voor ca. f. 21 mln. realiseren door extra verkopen van onroerende domeinbezittingen;
- Defensie is thans ook een besparing opgelegd: de volumegroei is verlaagd van 3 naar 2% per jaar. De ombuiging is binnen de begroting van Defensie versleuteld over de krijgsmacht delen. Kennelijk zat er voldoende lucht in de begroting dat deze maatregel zo kon worden genomen: de Memorie van Toelichting 1987 van Defensie geeft niet aan welke gevolgen de besparing heeft;
- VROM past voor de derde achtereenvolgende keer een budgettaire truc toe door „via kassleutelwijzigingen” in 1987 f. 197 mln. minder uit te geven. Ook de besparing op warmte-isolatie met f. 20 mln. is van twijfelachtig alloo: in hoeverre gaat het om een ordinaire meevaller, samenhangend met de lagere gasprijs? Opmerkelijk is voorts dat in totaal maatregelen tot een bedrag van f. 558 mln. worden toegelicht, terwijl de ombuigingstaakstelling voor 1987 f. 692,4 mln. bedraagt. Is er sprake van een budgettair gat van f. 134,4 mln. of is er een gat in de informatie? De Memorie van Toelichting 1987 verheldert dit evenmin;
- Verkeer en Waterstaat vertoont ook een gat: van de taakstelling van f. 282,8 mln. wordt f. 205 mln. 'benoemd'. De verantwoording is ook hier zeer gebrekkig: er wordt f. 63 mln. 'gevonden' bij de Natte Waterstaat en ongeveer f. 83 mln. is „gevonden in de sector van het openbaar vervoer”. Gaat het hier wederom om ordinaire meevallers, onderschrijdingen, of worden er volumemaatregelen genomen? Het is onduidelijk. Moeten dergelijke 'gevonden voorwerpen' in het kader van de spelregels voor het stringente begrotingsbeleid niet worden gebruikt als compensatie voor tegenvallers 5)?
- Economische Zaken werpt een mistgordijn op door te wijzen op het „overwegende programmakarakter van de EZ-begroting”, welke er debat aan is dat er voor 1987 geen voldoende structurele ombuigingen kunnen worden aangebracht, zodat een kasproblematiek ontstaat. Hoe groot die dan is wordt niet duidelijk: bij een taakstelling van f. 117,8 mln. worden bedragen genoemd tot een totaal van f. 107,3 mln. Kennelijk wordt dat laatste bedrag structureel niet gehaald. De 'kasproblematiek' wordt gevuld door extra opbrengsten bij de technische ontwikkelingskredieten (f. 29,4 mln.) en een

1) *Miljoenennota 1986*, blz. 24/27.

2) P.B. Boorsma en J.B.J. Koelman, Doelmatigheid en hoger onderwijs vanuit economisch perspectief, in: P.B. Boorsma en J.B.J. Koelman (red.), *Doelmatigheid in het hoger onderwijs*, Den Haag, 1986.

3) Zie *Miljoenennota 1987*, bijlage 9, blz. 141.

4) Zie o.a. P.B. Boorsma, De *Miljoenennota 1983*: papier is geduld, *ESB*, 6 oktober 1982, blz. 1079-1080.

5) Zie *Miljoenennota 1979*, blz. 46-47.

kasverlaging van f. 36,7 mln. bij de bedrijfsbeëindigingshulp. EZ zou er beter aan doen te pleiten voor een herziening van de Comptabiliteitswet 1976 en een afschaffing van het kasstelsel: de door EZ gesignaleerde problematiek is daar het gevolg van!

- Landbouw en Visserij bezuinigt met O&W op onderwijs en legt de boeren een extra last op door een eerder voorziene budgettaire compensatie voor de afschaffing van de negatieve WIR-aanslag te laten vallen. Opmerkelijk is de aangekondigde bezuiniging op de personeelsformatie. Zo een maatregel wordt alleen door L&V en door SoZaWe genoemd. De opbrengst er van hoort los te staan van de via de staartpost Personeelsreductie te verkrijgen besparing!
- SoZaWe bezuinigt op ambtelijke werkgelegenheid (f. 4 mln.) en verhoogt de inkomsten (f. 5 mln.) naast enkele andere maatregelen;
- WVC overwoog in de *Miljoenennota 1987* de afschaffing van de 65+-pas. Inmiddels is daartoe besloten; vermoedelijk zal dus „een bezuiniging van f. 130,8 mln. op het Sociaal Cultureel Werk” niet (geheel) doorgaan.

Bij deze opsomming zijn niet alle maatregelen vermeld. Er zijn ook voorbeelden te noemen van duidelijker bezuinigingen. De teneur van de opsomming is duidelijk: veel gemakkelijke ombuigingen. Afziende van Algemene Zaken met een verlaging van de voorlichtingsactiviteiten springt alleen O&W er uit als een departement dat duidelijke keuzen heeft gemaakt. Niet voor niets zijn Deetmans bezuinigingsplannen en nu recent ook Brinkmans bezuinigingsplannen uitvoerig in het nieuws gekomen. Kritiek is ongetwijfeld mogelijk op de criteria die ze hebben gehanteerd, op de keuze zelf, maar zij hebben tenminste een echte keuze gemaakt.

Wat ook opvalt is dat alleen L&W en SoZaWe aankondigen te bezuinigen op de personeelsformatie. De nog te verdelen ombuiging voor personeelsreductie is er vermoedelijk debet aan: de departementen wachten die af. Ook hier is sprake van een over elkaar heen buitelen van operaties, waarover tijdens het vorige kabinet is geklaagd. Toen bestond er bij een departement weinig bereidheid om een onderwerp aan te dragen voor b.v. de privatiseringsoperatie: de bezuiniging zou dan immers niet kunnen worden gebruikt voor de taakstellende departementale ombuiging. Hetzelfde speelt natuurlijk nu in even sterke mate: bij de opstelling van de begroting voor 1987 gaat men geen ombuiging opvoeren die via uitbesteding van werk (een hoofdvorm van privatisering) tot personeelsreductie leidt: die uitbestedingsmaatregel wordt of als het departementale privatiseringsproject ingediend of misschien gebruikt voor de opgelegde personeelsreductie. Zo bezien is de keuze van L&V en SoZaWe op meer manieren te interpreteren: a. ze zaten met een veel te ruime formatie; b. ze zijn strategisch en verkleinen hun aandeel in de personeelsreductiemaatregel; c. ze pogen een beleid te voeren dat zo goed mogelijk de bezuinigingsdoelen realiseert. Andere interpretaties en combinaties van interpretaties staan open.

Ondanks jarenlange kritiek op de kwaliteit van de departementale ombuigingsmaatregelen worden de hier besproken plannen ingediend. Is dit een indicatie dat het begrotingsbeleid steeds meer wordt afgestemd op het eng geformuleerde doel van de verlaging van het financieringstekort? Maar het is langzaam maar zeker toch bekend dat slecht gespecificeerde ombuigingen ook meer budgettair risico opleveren?

In dit verband is ook interessant de aandacht die in hoofdstuk 6 wordt geschonken aan het belang van een strakke budgettaire discipline, waarvoor het uitgangspunt is neergelegd in de z.g. spelregels voor het stringente begrotingsbeleid. Aldaar wordt aandacht geschonken aan de eventuele asymmetrische afhandeling van macro-economische budgettaire mee- en tegenvallers 6). De tegenvallers moeten worden opgevangen door compensaties, de meevallers kunnen worden aangewend voor tekortreductie en/of voor verdere lastenverlichting. Maar wat zijn

macro-economische meevallers? Als door het economische herstel de vrije woningbouw zich eindelijk herstelt, zodat de belangstelling voor de gesubsidieerde bouw afneemt, is er dan sprake van een meevaller die wordt 'gevonden' bij de sociale woningbouw, of is er sprake van een ombuigingsmaatregel 7)? De passage over het stringente begrotingsbeleid zegt verder niets over de gewone meevallers. Volgens de oude spelregels mogen ze worden gebruikt als compensatie voor tegenvallers, doch niet zonder meer voor compensatie van extra uitgaven die voortvloeien uit beleidsbeslissingen. Het hele bouwwerk van het stringente begrotingsbeleid zou wel eens mogen worden opgeknapt. Maar zolang budgettaire trucs als 'kassleutelwijzigingen' (hoe vernuftig ook) worden getolereerd, heeft verfijning van de spelregels vermoedelijk geen effect.

Wat de ombuigingen op de overige sectoren betreft volsta ik met een enkele opmerking. Op de arbeidsvoorwaarden moet f. 1.200 mln. worden bezuinigd. De bevroering van de salarissen, die niet geldt voor incidenteel, moet f. 700 mln. opleveren. Of die maatregel zo gewenst is, gelet op de toenemende verschillen in beloning met de particuliere sector en het streven naar een kwalitatief sterkere ambtelijke dienst, kan ik alleen maar als probleem opwerpen. Ik vrees dat de incidentele loonstijging, die veelal als ventiel fungeert bij een salarisbevroering, een opwaartse druk zal ondergaan. Die opwaartse druk zal, zoals de Miljoenennota ook aangeeft, toch al aanwezig zijn als gevolg van de personeelsreductie en het streven naar verhoging van de kwaliteit van de ambtelijke dienst. Voor dat laatste is f. 20 mln. geraamd.

De invulling van de ombuigingstaakstelling voor de gezondheidszorg van f. 600 mln. noemt voor f. 300 mln. volumemaatregelen en voor f. 300 mln. een financieringsverschuiving. De nadere precisering wordt uitgesteld tot de Commissie Structuur en Financiering Gezondheidszorg heeft gerapporteerd. Wel wordt alvast voor 1987 als volumemaatregel genoemd f. 115 mln. in de intramurale sector als gevolg van lagere energieprijzen: wederom een voorbeeld van een pure meevaller, die geïncasseerd zal worden door de budgetten te verlagen.

## De begrotingsprestatie

Het begrotingsbeeld 1986-1987 is sterk beïnvloed door de sterke daling van de aardgasopbrengsten met f. 12,6 mrd., van f. 21,2 mrd. naar f. 8,6 mrd. Deze spectaculaire daling heeft de begrotingsvoorbereiding onder zware druk gezet, zo zwaar dat Financiën er bijna niet over uitgepraat raakt.

Tabel. De invloed van vervroegde aflossing van woningwettelingen (VAW) op het financieringstekort, in procenten van het nationale inkomen

	Ontwerp- begroting 1986	Vermoede- lijke uit- komsten 1986	Ontwerp- begroting 1987
Financieringssaldo rijk	-7,0	-3,1	-7,6
Idem excl. vaw	-7,2	-6,5	-7,6
Debudgettering	-0,3	-0,3	-0,3
Financieringssaldo rijk excl. vaw			
en incl. debudgettering	-7,5	-6,8	-7,9
Financieringssaldo overige publiek- rechtelijke lichamen excl. vaw	-0,9	-0,5	-0,5
Idem incl. vaw	(-1,2)	(-2,2)	(-0,5)
Saldo sociale fondsen	+0,5	-0,3	-0,2

6) *Miljoenennota 1987*, blz. 91.

7) De ombuigingstaakstelling van VROM wordt voor 1987 voor f. 164 mln. gevuld met de kasopbrengst van een verlaging van het woningbouwprogramma met 5.000 woningen.

Een andere sterke invloed op het begrotingsbeeld is uitgegaan van de vervroegde aflossing van woningwetleningen door gemeenten en woningbouwcorporaties. De kwantitatieve betekenis moge blijken uit de volgende tabel.

De omvangrijke vervroegde aflossing van woningwetleningen – een stijging van de inkomsten tijdens de uitvoering van de begroting 1986 met f. 12,3 mrd. – heeft het financieringstekort over 1986 met bijna 3½ procentpunt doen dalen. Zou dat lagere financieringstekort als referentiegrootte zijn gebruikt, dan zou de begroting voor 1987 een stijging van het financieringstekort van het rijk laten zien met 4,5 procentpunt, ondanks een fors pakket ombuigingen en inkomstenverhogende maatregelen. Dat zou een politiek moeilijk te verkopen zaak zijn. In het regeerakkoord is afgesproken dat de afspraken betrekking hebben op het financieringstekort excl. de vervroegde aflossing van woningwetleningen. Bij dit onderwerp wil ik enkele kanttekeningen plaatsen.

Ten eerste. Financiën zou als deze weg wordt ingeslagen consistent moeten zijn, hetgeen niet het geval is. Vanwege de rentedaling heeft ook Financiën zelf vervroegd afgelost op staatsleningen, in 1985 en 1986. Voor de omvang van de staatsschuld maakt dat na conversie niets uit, terwijl de aflossingen toch al buiten het beeld van het financieringstekort bleven. Maar het rentevoordeel is een budgettaire meevaller die ook de uitgaven 1986 en het financieringstekort heeft gedrukt. (Financiën noemt deze rentemeevaller als een tegenwicht „aan de nadelen die het Rijk zelf van de vervroegde aflossing van woningwetleningen ondervindt” 8). Dat is wel een heel eenzijdige redenering! Een nadeel is gelegen in een verkleining van de toekomstige niet-belastingmiddelen uit de rente op de woningwetleningen, doch dat nadeel is gemakkelijk op te vangen. Een voordeel is gelegen in de daling van het financieringstekort over 1986 en de daaruit voortvloeiende rentemeevaller!) Consistentie zou betekenen dat ook de rente-uitgaven worden aangepast en dus het financieringstekort.

Ten tweede. De meevallende tekortontwikkeling in 1986 ten gevolge van de hier bedoelde vervroegde aflossing wordt gezien als een incidentele zaak tijdens de uitvoering van de begroting 1986. Voor 1987 wordt geen rekening gehouden met nieuwe vervroegde aflossingen op woningwetleningen. De *Miljoenennota 1987* noemt slechts een p.m. In dat geval had men evenwel kunnen volstaan met een beoordeling van de ontwikkeling van het financieringstekort van ontwerp-begroting op ontwerp-begroting: het financieringstekort van het rijk zou dan stijgen van 7,3 naar 7,9% (incl. debudgettering).

Meer in het algemeen is Financiën een bedenkelijke weg ingeslagen door het begrotingsbeeld 1987 te vergelijken met de vermoedelijke uitkomsten voor 1986. Hoe bedenkelijk dat is heb ik meermalen geanalyseerd bij de kabinetten-Van Agt, waar de collectieve-lastendruk tussentijds altijd hoger uitkwam dan de geraamde kleine stijging, waarna vervolgens weer werd geraamd t.o.v. van die hogere vermoedelijke uitkomst. Zo wist men toen herhaaldelijk een verkeerde voorstelling van zaken te geven van de lastendrukontwikkeling 9).

Overigens is Financiën ook nu niet consequent. De vervroegde aflossing op woningwetwoningen wordt alleen p.m. genoemd en niet in het beeld voor 1987 geraamd (omdat het politiek niet relevant is verklaard?). Financiën verklaart echter wel óók in 1987 vervroegd te zullen aflossen op de staatsleningen om zo de rentelasten te drukken 10).

Ten derde. Stel dat het kabinet het beeld voor 1987 wil vergelijken met de vermoedelijke uitkomsten over 1986. Is er dan echt een probleem? Het relevante tek. begrip is toch veel meer sinds midden de jaren zeventig het tekort van de overheid? Tegenover de daling van het tekort van het rijk in 1986 staat een stijging van het financieringstekort van de gemeenten en de woningbouwcorporaties. In de *Miljoenennota 1987* wordt ervan uitgegaan dat de tekortstijging van de lagere overheden die samenhangt met de behandelde vervroegde aflossing, de helft bedraagt van de tekortdaling van het rijk. (Vanwege het feit dat de

particuliere corporaties een deel opvangen?)

Ten vierde. Het beoordelen van de ontwikkeling van het begrotingsbeeld en dus van de betekenis van de overheidsfinanciën wordt wel erg verstoord als steeds weer andere criteria en opstellingen worden gehanteerd. Thans wordt het begrotingsbeeld verstoord door de extra aflossing van woningwetwoningen, morgen door de winst van De Nederlandsche Bank of een tegenvaller bij de stelselherziening sociale zekerheid. Het is denkbaar dat de thans gekozen presentatie wordt volgehouden tijdens de rit van het kabinet. In ieder geval is een min of meer vaste manier van begrotingspresentatie wenselijk 11).

In navolging van de gewoonte in de Miljoenennota's van enkele jaren geleden om de verlaging van het financieringstekort even centraal te stellen als de verlaging van de collectieve lasten, heb ik het begrip budgettaire prestatie ingevoerd, als de som van de verlaging van het financieringstekort en de verlaging van de collectieve lasten, beide in procenten van het nationale inkomen 12).

Ten aanzien van de lastendruk merkt de *Miljoenennota 1987* op dat er sprake is van een stabilisatie van de collectieve-lastendruk op 51,8%. Door de vervanging van de vereveningsbijdragen door premieheffingen is er sprake van een statistische drukstijging van 0,2%-punt. Hierop is in enkele opzichten af te dingen. In de eerste plaats komt de belastingdruk voor beide jaren in niveau iets hoger uit en is de drukstijging iets geringer, uitgaande van de vermoedelijke uitkomst voor 1986. In de tweede plaats geeft Financiën de berekening op basis van de vermoedelijke uitkomst voor 1986 als uitgangspunt. Zou de drukstijging worden berekend uitgaande van de ontwerp-begroting volgens de systematiek van de Miljoenennota (transactiebasis voor de belastingen) dan is er dit jaar ook sprake van stabilisatie van de belastingdruk. In de derde plaats is de redenering zeer verwerpelijk dat een deel van de drukstijging statistisch van aard is. Het argument dat een bijdrage is vervangen door premies is niet sterk, omdat zo geanalyseerd een groot deel van de collectieve-lastenstijging wellicht is weg te schrijven als statistisch. Ook in het verleden zijn b.v. belastinguitgaven vervangen door begrotingsbijdragen (vervroegde afschrijving en investeringsaftrek, kinderaftrek/-bijslag), waarbij de drukstijging als 'zuiver statistisch' werd gepresenteerd. Ex post wordt het drukniveau nooit daarvoor gecorrigeerd en vervolgens wordt de politieke stelling betrokken dat de belastingdruk te hoog is.

Het andere deel van de budgettaire prestatie betreft de verlaging van het financieringstekort. Bij dit onderdeel kan men o.a. twisten over de vraag welk tekortbegrip voor het rijk wordt meegenomen. Sinds het midden van de jaren zeventig is uitgegaan van het financieringstekort van het rijk, doch nu wordt zoals hiervoor is gememoreerd uitgegaan van een beperkter tekortbegrip, namelijk het tekort exclusief vervroegde aflossing van woningwetleningen, hetgeen uiteraard impliceert dat ook het tekortbegrip van de overige publiekrechtelijke lichamen bij de berekening van de budgettaire prestatie wordt aangepast.

Een andere wijziging in het systeem van berekening van het tekort is dat nu voor het eerst ook de wijziging in het saldo van de sociale-verzekeringfondsen wordt meegere-

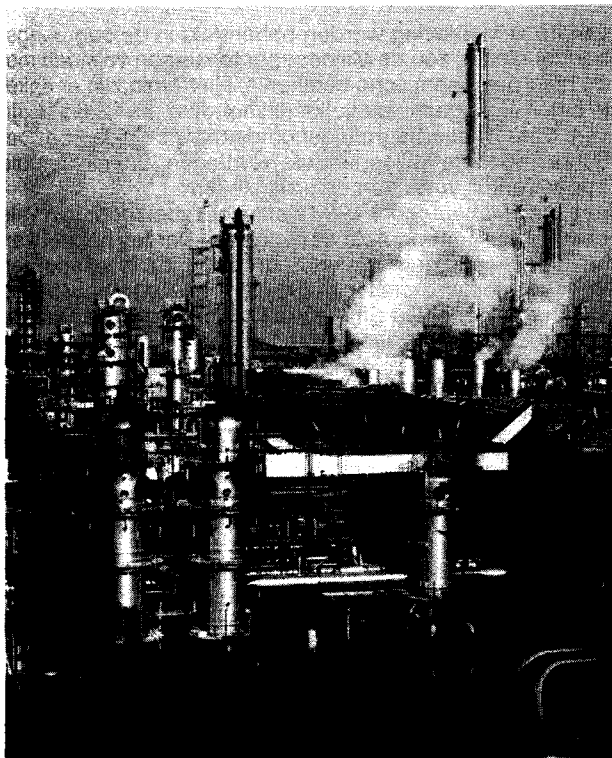
8) *Miljoenennota 1987*, blz. 16.

9) P.B. Boorsma, De Miljoenennota 1980: het einde van het structurele begrotingsbeleid en de rentree van de 1%-drukstijging, *ESB*, 3 oktober 1979, blz. 1011-1012 en zie noot 4.

10) *Miljoenennota 1987*, blz. 16.

11) Zie in dit verband ook b.v. de suggestie van Vogelaar om in plaats van het financieringstekort het z.g. vorderingensaldo van de overheid als centrale budgettaire grootte te hanteren. Zoals verder uit de tekst moge blijken ben ik er een tegenstander van omdat ook hij de aflossingen van de staatsschuld buiten het beeld laat. Maar met de boodschap dat we het begrotingsbeleid moeten herijken ben ik het eens. Zie N. Vogelaar, Op zoek naar een norm voor het financieringstekort, *ESB*, 3 september 1986, blz. 853-857.

12) P.B. Boorsma, De Miljoenennota 1985: één keer ten goede, in: I. Sewandono (red.), *Onze miljarden, lijnen en breuken in de miljoenennota van 1985*, Rotterdam, 1984, blz. 9-31. Overigens wordt in de *Miljoenennota 1987* duidelijk dat het begrip budgettaire prestatie misschien beter kan worden gemeten aan de daling van de uitgavenquote.



DSM: wie biedt?

(foto ANP)

kend: de laatste jaren werden die saldi wel in het begrotingsbeeld getoond doch niet meegerekend. Ten opzichte van de uitkomsten 1986 wordt zo een tekort gepresenteerd dat 0,1 procentpunt beter uitvalt. De vertekening is beperkt gebleven door de vermoedelijke uitkomsten als uitgangspunt te nemen: ten opzichte van de ontwerpbegroting 1986 is een daling van het tekort van de sociale fondsen te ramen van 0,5%.

De meeste kritiek heb ik op het feit dat het financieringstekort als uitgangspunt is genomen en niet het begrotingstekort of de financieringsbehoefte. In concreto komt het er op neer dat de aflossingen op staatsschuld buiten beeld worden gelaten als niet relevante uitgaven, een relikwie uit het structurele begrotingsbeleid. Het argument hiervoor is de veronderstelde mogelijkheid van de automatische herbelegging. Daar is tegen in te brengen dat door de stijging van de staatsschuld de veronderstelling steeds herischer wordt. In de eerste plaats zal de belegger bij een groeiende schuld van de staat minder vertrouwen krijgen in guldenspapiere en een meer gespreide portefeuille wensen. In de tweede plaats zullen vooral de buitenlandse beleggers niet automatisch herbeleggen in guldenspapiere. Dit argument heeft aan betekenis gewonnen aangezien een niet-onbelangrijk deel van de schuld in buitenlandse handen is 13). In de derde plaats zal bij economische achteruitgang een deel van de aflossing consumptief worden aangewend. Dit laatste argument van een vermogensintering is in de *Miljoenennota 1987* ook op andere gronden genoemd. Gewezen wordt op de mogelijkheid dat door de vergrijzing van de bevolking de institutionele beleggers op hun vermogens zullen moeten interen, zodat op langere termijn automatische herbelegging ook al weer niet gegarandeerd wordt. Dit is één van de weinige nieuwe argumenten in de *Miljoenennota 1987* te midden van de vele bekende redeneringen.

Hiermee in tegenspraak is het feit dat Financiën niettemin veel aandacht schenkt aan de problematiek van de stijgende staatsschuld en van de stijgende verplichtingen van de aflossingen, van 3% van het nationale inkomen in 1986 naar 4% in 1990 en naar 9% in 1995. Deze problematiek trekt terecht al enkele jaren de aandacht in de *Miljoenennota*, doch Financiën springt niet erg consequent om met dit onderwerp. Consequent zou zijn om de aflossingen wel in het begrotingsbeeld te betrekken en om dan uit te gaan van de financieringsbehoefte. Alleen uit dien hoofde zou het begrotingsbeeld verslechteren: het totale tekort

zou ten opzichte van de ontwerpbegroting voor 1986 een verdere verslechtering vertonen van 0,8 procentpunt van het nationale inkomen en 0,6 procentpunt ten opzichte van de vermoedelijke uitkomst. (Weer blijkt dat het toetsen ten opzichte van de vermoedelijke uitkomsten een vertekening oplevert.)

Voorts wil ik een vraagteken zetten bij de raming van het tekort van de lagere overheden. Voor 1987 wordt een tekort, incl. en excl. vervroegde aflossing van woningwettelingen geraamd van 0,5% van het nationale inkomen. Dat tekort wordt voor de vermoedelijke uitkomsten over 1986 geschat op 0,5% excl. doch op 2,2% incl. vervroegde aflossing. Financiën veronderstelt kennelijk dat de gemeenten (en de woningbouwcorporaties) in 1987 niet vervroegd zullen aflossen. Doch waarom zouden de gemeenten niet net zo bedrijfsmatig handelen in hun financiering als het rijk, dat ook aankondigt in 1987 vervroegd te zullen aflossen op staatsschuld?

In het begrotingsbeeld wordt veelal ook het verloop van de uitgavenquote geraamd. Ook die cijfers worden thans gecorrigeerd voor de vervroegde aflossing van woningwettelingen. Daarmee werkend constateert de regering dat de collectieve-uitgavenquote daalt met 0,7 procentpunt. Min of meer voor het eerst dalen de rijksuitgaven met anderhalf miljard, zo staat in het Voorwoord. Doch ook hier geldt dat is afgezien van de aflossingen, die in 1987 een groei te zien geven van 1 procentpunt. Van een werkelijke daling is in absolute noch in relatieve zin sprake.

Al met al kan de conclusie zijn dat een begrotingsbeeld wordt voorgeschoteld, waarop veel kritiek mogelijk is; wellicht zelfs meer dan in de recente voorgaande jaren.

## Inkomstenverhogende maatregelen

Het pakket tekortbeperkende maatregelen bevat naast z.g. ombuigingen ter grootte van f. 5,4 mrd. ook een pakket inkomstenverhogende maatregelen van f. 5,4 mrd. en een pakket maatregelen dat incidentele extra inkomsten oplevert van f. 1,4 mrd. In de eerste plaats zij hierbij aangekend dat de ombuigingen ook al inkomstenverhogende maatregelen bevatten, nl. waar het gaat om extra inkomsten uit intensivering van het profijtbeginself.

Een tweede kanttekening betreft de beperking van de voorraad- en de vermogensaftrek per 1-10-1986, die f. 1,8 mrd. oplevert. Financiën stelt daarbij dat van een echte lastenverzwaring voor bedrijven „evenwel niet gesproken (kan) worden, aangezien deze faciliteit bedoeld was om de gevolgen van het hanteren van een nominalistisch winstbegrip bij inflatie te verzachten” 14). Als Financiën dit niet als echte lastenverzwaring aanmerkt, zou daarvoor toch in het begrotingsbeeld een correctie moeten worden aangebracht! Wederom een inconsistentie. De geciteerde redenering is een zwakke argumentatie. Het moge waar zijn dat door de gunstige prijsontwikkeling de behoefte aan die regeling minder groot is geworden. Doch de opheffing betekent dat het bedrijfsleven bijna f. 2 mrd. meer belasting moet betalen. Volgens alle definities stijgen de collectieve lasten dus, en stijgen de lasten voor het bedrijfsleven!

Een derde kanttekening betreft het streven naar egalisering van de ontwikkeling van het aardgasstarief voor kleinverbruikers. Door de ontwikkeling op de oliemarkt zal deze prijs begin 1987 sterk dalen en in de tweede helft weer sterk stijgen vanwege de doorwerking van de accijnsverhoging. Die sterke fluctuatie wordt door de regering als onwenselijk beschouwd voor de kleinverbruiker. Om dat ongedaan te maken wordt de accijnsverhoging niet in etappen ingevoerd of gematigd. Nee, er zal overleg worden gevoerd met de Gasunie en gasdistributiebedrijven. De egalisering levert het rijk in 1987 wel enkele honderden miljoen

13) Sterks heeft mij er op gewezen dat het niet denkbeeldig is dat het hierbij kan gaan om Nederlands zwart geld dat op buitenlandse banken wordt aangehouden.

14) *Miljoenennota 1987*, blz. 15.

nen guldens op: als de vos de passie preekt... Overigens, staan tegenover deze extra incidentele inkomsten uiteraard een even grote extra incidentele tegenvaller in 1988. Of die zal worden geaccepteerd door de regering moet maar worden afgewacht. De ervaring met tijdelijke verzwaringen is dat ze vaak worden gecontinueerd.

Een vierde kanttekening betreft de extra inkomsten uit de verkoop van staatsdeelnemingen. In 1987 wordt gerekend op een opbrengst van f. 250 mln. Volgens het regeerakkoord moeten de opbrengsten uit de verkoop van staatsdeelnemingen en de extra afzet van aardgas oplopen naar f. 750 mln. in 1990. In deze *Miljoenennota 1987* wordt de mogelijkheid van extra opbrengsten uit extra afzet van gas in twijfel getrokken, zodat toenemende pakketten aandelen of delen van staatsbedrijven moeten worden verkocht. Vanwege het incidentele karakter van elke verkoop van een staatsdeelneming zal het steeds moeilijker worden om het jaarlijks op te brengen bedrag zo scherp te laten stijgen als ingecalculeerd. Op dat punt zijn toekomstige bijstellingen van het regeerakkoord al te voorspellen, en dus vermoedelijk ook extra andere tekortbeperkende maatregelen.

Overigens ontbreekt in de *Miljoenennota 1987* een lijst van af te stoten deelnemingen. Ernstiger is dat het totale overzicht van de deelnemingen en de activa ontbreekt, overigens een tekortkoming sinds de *Miljoenennota 1986*. Het gaat hier om de zoveelste ontbreking van de Comptabiliteitswet 1976, die in art. 9 lid 2 sub d voorschrijft dat de Miljoenennota een balans verschaft „met een toelichting, waaruit onder meer blijkt naar welke grondslagen deze (vorderingen en schulden) zijn gewaardeerd”.

Ten vijfde. Dat het pakket beleidsombuigingen van f. 10,8 mrd. plus f. 1,4 mrd. voor een belangrijk deel wordt gevuld met inkomstenverhogende maatregelen in plaats van uitgavenverlagingen lijkt voor dit kabinet een beleidsombuiging. Bij een beoordeling er van kunnen de volgende argumenten een rol spelen.

In de eerste plaats is de opbrengst uit verkoop van staatsdeelnemingen een ontvangst die voor geen burger of bedrijf een lastenverzwaring oplevert. In de tweede plaats leidt een deel van de uitgavenombuigingen, n.l. f. 1,75 mrd. binnen de sectoren sociale zekerheid en volksgezondheid, tot een verlaging van de sociale-verzekeringspremies, dus een compenserende verlichting van de collectieve lasten. In de derde plaats is de resulterende raming voor de collectieve-lastendruk – een stabilisatie – voor het kabinet alleszins bevredigend. In herinnering zij gebracht dat tijdens het kabinet-Lubbers-I de druk van de collectieve lasten al is gedaald van 53,4% naar 51,8% (vermoedelijke uitkomsten). In de vierde plaats is het inflatoire effect van een btw-verhoging, waartoe zoals bekend is besloten, acceptabel: de prijsindex van de gezinsconsumptie stijgt in 1986 0% en in 1987 met – 1,5%. Tot slot, het werken met een norm voor de collectieve-lastendrukstijging impliceert dat een daling van één component, de aardgasbaten, mag worden opgevangen met een verzwaring van een andere component, waarbij uiteraard geen automatismen mogen optreden: het verschuiven van de lastendruk moet passen binnen de economische ontwikkelingen. Met Ritzen ben in van oordeel dat het gehele pakket qua samenstelling dan ook evenwichtig is 15).

## Toekomstige ontwikkelingen

Via de begroting worden middelen onttrokken aan de economie en worden middelen toegewezen voor allerlei doeleinden. Via deze publieke geldstromen kan en moet de overheid invloed uitoefenen op de macro-economische ontwikkeling en op tal van doelen in allerlei sectoren van de samenleving. De Comptabiliteitswet (art. 9) schrijft voor dat de Miljoenennota opneemt „beschouwingen over de betekenis van het voorgenomen beleid voor de volkshuishouding”. Dat is wel zeer ruim geformuleerd. Daar de consequenties van het beleid voor de verschillende sectoren

van de samenleving worden behandeld in de begrotingshoofdstukken, zou de Miljoenennota kunnen volstaan met de macro-economische betekenis. Niettemin zijn er enkele ontwikkelingen in de volkshuishouding die relevant zijn voor vele of alle begrotingshoofdstukken en daarom behandeling in de Miljoenennota verdienen. Enkele van die 'megatrends' wil ik aan de orde stellen.

1. De *Miljoenennota 1987* stelt in het voetspoor van vele eerdere Miljoenennota's dat voor een verder herstel van onze economie een versterkte groei van de investeringen in de particuliere sector nodig is. „Het begrotingsbeleid dient er op gericht te zijn daartoe mede de voorwaarden te scheppen”. Daarbij wordt dan vooral gedacht aan de verlaging van het financieringstekort (moet zijn: de financieringsbehoefte) om de reële rente te drukken, en uiteraard aan een verdere verlichting van de collectieve lasten. De overheid stelt in dit verband dan ook de voorkeur te hebben gegeven aan een ombuiging in de vorm van een afstoting van (gerichte) staatsdeelnemingen boven een ombuiging op generieke steuninstrumenten als de WIR.

Toch blijft het credo wat hol klinken, o.a. om de volgende reden. Het kabinet kent 'groot gewicht' toe aan verdere regulering, doch onduidelijk is hoe dat moet blijken. Bijlage 1 van de nota verschaft wel informatie over de privatisering en de heroverwegingsprocedure, doch niet over deregulering.

2. Een tweede megatrend zou kunnen worden een complex maatregelen gericht op de verkleining van de wig tussen de bruto loonkosten en netto lonen. In zijn recente advies inzake het sociaal-economische beleid op de middellange termijn heeft de SER een uitvoerige beschouwing gewijd aan wegen ter verkorting van het bruto-nettotraject 16). Die wegen worden ook wel bewandeld, doch niet ter verkorting van het bruto-nettotraject doch ter verkleining van het financieringstekort. De regering stelt dat een beleid kan worden gevoerd inhoudende „dat de collectieve lasten niet zullen stijgen en de mogelijkheid ontstaat dat deze lasten in de toekomst kunnen gaan dalen. Daarmee kan de overheid ook een bijdrage leveren aan de verkleining van de wig tussen bruto loonkosten en netto lonen... 17). Uit de formulering blijkt de machteloosheid, gegeven de noodzaak om te bezuinigen en gegeven de enorme daling van de aardgasbaten.

3. Een derde megatrend is de vergrijzing van de bevolking. Die wordt aangestipt als mogelijke oorzaak van een vermogensinterring door institutionele beleggers waardoor herbelegging van aflossingen staatsschuld minder automatisch zou kunnen worden. Voor het overige wordt het onderwerp niet besproken en overgelaten aan de begroting van WVC, waar inderdaad meer geld wordt uitgetrokken voor het bejaardenwerk ten koste van het sociaal-culturele werk, en aan de bekostiging van de gezondheidszorg. De commissie Structuur en Financiering Gezondheidszorg moet in het uit te brengen advies rekening houden met de extra kosten die voortvloeien uit de genoemde demografische ontwikkeling. Deze ontwikkelingen zullen echter consequenties hebben voor tal van delen van de collectieve sector 18), voor de ontwikkeling van de belastingopbrengsten 19), voor de arbeidsmarkten, voor het aantal dienstplichtigen, voor de incidentele loonstijging, voor het volkshuisvestingsprogramma qua omvang en samenstelling enz. De regering kan in 1987 in elk geval de pre-adviezen van de Vereniging voor Staathuishoudkunde tegemoet zien over de macro-economische gevolgen van de vergrijzing. Misschien dat daarmee een aanzet kan

15) J.M.M. Ritzen in zijn bespreking van de Miljoenennota in *NRC Handelsblad* van 16 september 1987.

16) Sociaal-Economische Raad, *Advies inzake het sociaal-economisch beleid op de middellange termijn 1986-1990*, juni 1986, m.n. hoofdstuk 3 en bijlage 5.1.

17) *Miljoenennota 1987*, blz. 13.

18) Het thema van het congres Vergrijzing en de Stad, gehouden op 6 maart 1986 in Rotterdam, georganiseerd door het Nederlands Studieceterium.

19) Zie ook J.M.M. Ritzen, *Revenue and demographic change*, paper voor het 42e congres van het IIPF, Changes in Revenue Structures, Athene, augustus 1986.



Ruding heeft zijn koffer al gepakt. (foto Ton Poortvliet)

worden gegeven tot een meer integraal beleid op dat punt.

4. Een vierde megatrend betreft de problemen rond de infrastructuur 20), te onderscheiden in problemen op het gebied van het onderhoud en de uitbouw die gewenst is op grond van technologische ontwikkelingen. Er zijn indicaties dat delen van de infrastructuur in slechte staat verkeren; met name voor de riolering zijn verschillende rapporten die daarop wijzen. Voorts zijn er ontwikkelingen op technologisch gebied die omvangrijke investeringen vergen als Nederland zijn centrale positie wil behouden op handels- en transportgebied. In de *Miljoenennota 1987* wordt ook deze trend niet aan de orde gesteld. In dit verband worden enkele punten daaruit gememoreerd.

In 1987 wordt, bovenop de structurele verhoging van f. 50 mln. waartoe is besloten in de *Voorjaarsnota 1986*, f. 50 mln. structureel toegevoegd aan het Gemeentefonds ter stimulering van de investeringen. Het is overigens denkbaar dat een deel van deze investeringsimpuls wordt aangewend in de consumptieve sfeer. Tevens wordt uit de incidentele extra opbrengst uit de accijnsverhoging op benzine een extra bijdrage van f. 100 mln. aan het Rijkswegenfonds gegeven voor onderhoud. (De *Miljoenennota 1987* spreekt van een 'rijksbijdrage'.) In de derde plaats wordt in tabel 1.5.3 in bijlage 1 een opsomming gegeven van voornemens uit het regeerakkoord met 'privatiseringselementen', waaronder dan ook: „Bevordering private financiering van investeringen in infrastructuur (wegen en telecommunicatie)”. Hoe dat beleid wordt uitgewerkt en welke daarvan de gevolgen zijn voor de volkshuishouding schetst de nota niet.

In de vierde plaats staat tegenover de investeringsimpuls via het Gemeentefonds een verdere daling van de rijksinvesteringen, die voornamelijk is geconcentreerd bij de aanleg van waterbouwkundige werken, pijpleidingen en overige werken. In constante prijzen dalen de investeringen ten opzichte van de vermoedelijke uitkomsten 1986 van f. 1.358 mln. naar f. 923 mln., uiteraard vooral door het gereedkomen van de Oosterscheldewerken. Wat het verloop zal zijn van de onderhoudsuitgaven is uit de economische classificatie van de *Miljoenennota* niet te destilleren. De functionele code geeft aanvullende informatie: de uitgaven voor aanleg en onderhoud van waterwegen zullen toenemen, (code 05.510), die voor het verkeer per spoor (05.8) zullen dalen.

## Verspreide onderwerpen

### Meerjarenramingen

In de inleiding is gewezen op de toezegging om de meerjarenramingen te herzien. Het voornemen om de informatie te verbeteren (via een horizontale en een verticale toelichting op de mutaties) kan worden toegejuicht. Het voornemen om de ramingen te herijken op enkele cruciale uitgangspunten, b.v. ter zake van de werkloosheid, in plaats van op de apert achterhaalde 'technische' veronderstellingen moet evenzo uit het oogpunt van accuratesse en een goed inzicht in de toekomstige uitgaventotalen positief worden beoordeeld.

Een verandering die niet wordt aangekondigd betreft de praktijk van de z.g. homogene uitgavengroepen, die veelal als aggregatiegrootte worden gebruikt. Ze worden geformuleerd als uitgavengroepen waarvoor het doelmatig is „een voor het geheel geldende meerjarige afspraak c.q. raming te maken. Soms ook een rest van op zich zelf heterogene posten...”. De (sub-)homogene groepen waarop de meerjarenramingen betrekking hebben komen weinig systematisch over. Een voorbeeld: sommige departementen noemen als subhomogene groep Personeel, vele andere niet. Een ander voorbeeld: vele homogene groepen zijn nader onderverdeeld in uitgavengroepen die een redelijke homogeniteit vertonen, andere weer niet. Zo omvat de z.g. homogene groep Justitie mijns inziens zeer uiteenlopende uitgavengroepen die ramingstechnisch niet zonder meer zijn samen te voegen. Hetzelfde geldt voor Financiën.

Een geheel ander bezwaar betreft de interpretatiemogelijkheid. De bedragen luiden over het algemeen in constante prijzen, doch niet altijd. Veelal wordt niet duidelijk gemaakt wanneer wel en wanneer niet. Ook wordt niet aangegeven in welke mate ze loon- of prijsgevoelig zijn. Een derde bezwaar is dat de bedragen meestal in- of decrementeel worden bijgesteld op basis van afspraken zonder dat de bedragen worden vertaald naar de volumina die de uitgaven induceren.

Al met al is de toezegging dat in januari 1987 nieuwe ramingen worden verstrekt dan ook omineus: gevreesd moet worden voor een (te) marginale bijstelling.

### De boekhouding

De *Miljoenennota 1987* stelt dat recent belangrijke lijnen zijn uitgezet „op weg naar een heroriëntatie van de administratieve organisatie”. Het gaat in de eerste plaats om de geïntegreerde verplichtingen-kas-administraties. Het daartoe strekkende voorschrift in de Comptabiliteitswet is onvoldoende serieus genomen, en reeds vanaf het begin van de jaren tachtig wordt beloofd dat de verplichtingenadministratie zal worden verbeterd. Nu worden „aanzienlijke vorderingen” in het vooruitzicht gesteld, maar „Het zal echter moeilijk zijn een en ander reeds in 1990 volledig afgerond te hebben, ook al is de planning daar thans wel op gericht” 21). Als het kennelijk nodig is om 12 jaar uit te trekken om een verplichtingenadministratie op te zetten die geïntegreerd is met de kasadministratie (de jaren van de voorbereiding en het van kracht worden van de Comptabiliteitswet 1976 niet meegerekend!), dan is er veel mis met de prioriteit die er aan wordt toegekend.

Een andere heroriëntatie betreft de financiële informatievoorziening waarvan ook wordt gesteld dat „belangrijke vorderingen” kunnen worden gemaakt in deze kabinetsperiode. Dit is ook een gebed zonder eind dat sinds het begin van de jaren tachtig wordt herhaald. Ook hier kan men gissen naar de oorzaken van de traagheid in de uitvoering van de voornemens. Te geringe politieke druk vanuit de Kamer en dus te geringe politieke druk van de regering zullen een rol spelen. Daarnaast (doch ook weer daardoor) is naar verluidt het verloop van het personeel groot, onder

20) Het thema van het congres Infrastructuur, gehouden op 10 september 1986 in Den Haag, georganiseerd door het Nederlands Studiecentrum.

21) *Miljoenennota 1987*, blz. 93.

andere op grond van salarisverschillen met de particuliere sector.

Een derde heroriëntatie komt tot uiting in de nieuwe bijlage 16, die informatie verschaft over de stand van zaken rond de suppletore begrotingen en de rekeningen en de accountantscontrole.

### **Stringent begrotingsbeleid**

Een onderwerp dat eerder al aan de orde is gesteld betreft de regels voor het stringente begrotingsbeleid. Een beschouwing wordt daarbij gewijd aan de mogelijkheid van decentralisatie van bevoegdheden bij het begrotingsbeheer. Terecht wordt gesignaleerd dat het zou gaan om een wijziging in de budgettaire-politieke cultuur in Nederland.

### **Inverdienen**

Een interessante 'peanut' is dat in deze Miljoenennota weer met inverteffecten wordt gerekend, ook al valt het woord niet. Eén van de inverteffecten die bij het z.g. aanvullende beleid van het kabinet-Den Uyl werden ingecalculeerd, was een daling van de premiedruk door een sterkere groei van het nationale inkomen. Voor dat verschijnsel introduceert de Miljoenennota nu het begrip 'noemereffect': „het financieringstekort daalt (in de jaren 1988 – 1990, PBB) als percentage van het nationale inkomen, als gevolg van de groei van het nationale inkomen" (22).

### **Economische groei**

Samenhangend met het voorgaande punt is het interessant dat de nota een beschouwing wijdt aan het budgettaire beleid tot 1990 en de risico's die daarbij optreden, zonder dat wordt ingegaan op de veronderstelde reële economische groei. De laatste bedraagt volgens het regeerakkoord 2% per jaar. Hoewel er geen reden is om een andere groei te veronderstellen, is het bedenkelijk dat het eerste jaar qua groei laag inzet. Het Centraal Planbureau raamt in de *Macro Economische Verkenning 1987* een reële groei van het netto nationale produkt van 1,5% in 1987. Als we echter rekening houden met het ruilvoetverlies, ook weer een gevolg van de olieprijsdaling, dan resteert een reële groei van het netto nationale inkomen van 1,3%.

### **Grote operaties**

Opvallend gering is de aandacht die wordt geschonken aan de 'grote operaties'. Voor de privatisering wordt alleen een overzicht gegeven van reeds genomen (principe-)beslissingen en van lopende onderzoeken. Nieuwe impulsen worden thans niet gegeven. Ten aanzien van de heroverweging wordt alleen aandacht geschonken aan de procedure. Onder andere wordt gesteld: „De onderzoeken zullen worden voltooid voor 1 februari van ieder jaar zodat de resultaten beschikbaar zijn bij de begrotingsvoorbereiding van het daarop volgende jaar" (23). Dat soort beloften moet Financiën niet doen, omdat de ervaring van de afgelopen jaren leert dat dergelijke afspraken niet worden nagekomen. Zelfs een wettelijk voorschrift in de Comptabiliteitswet art. 8 lid 1, dat het moment van indiening van de ontwerp-begroting regelt, is in de afgelopen 8 jaren dat de wet van kracht is vaak overtreden. De ervaring leert dat ook de heroverwegingsonderzoeken soms zeer in de tijd worden gerekend.

Een derde grote operatie, de deregulering, wordt ergens in de hoofdstuktekst genoemd als belangrijk voor het herstel van de economie, doch krijgt overigens geen aandacht. De nieuwe grote operatie van de personeelsreductie is cijfermatig verwerkt in de uitgaventotalen, doch is van slechts één consequentie, nl. voor de incidentele loonstijging, voorzien. Een nadere uitwerking van het grote plan wordt node gemist.

## **Tot slot**

De sterke daling van de aardgasopbrengsten heeft het kabinet voor een tamelijk unieke budgettaire opgave geplaatst. De budgettaire oplossing die wordt gekozen, een fors pakket ombuigingen naast een fors pakket inkomstenverhogende maatregelen, lijkt redelijk evenwichtig gelet op het lange-termijnstreven om het financieringstekort en de collectieve-lastendruk terug te drukken en gelet op de ontwikkelingen in de economie, zoals het lage inflatietempo, de groei van het beschikbare inkomen en van andere grootheden.

Het begrotingsbeleid is op andere punten minder zorgvuldig. Voor een deel is mijn kritiek daarop gelijk aan kritiek op eerdere Miljoenennota's: slechte onderbouwing van de verdeling van de ombuigingen (thans alleen verwijzing naar het regeerakkoord), gebrekkige specificatie van de ombuigingen en/of een te gemakkelijke invulling via het profijtbeginsel of via trucs, beloften ter zake van de verbetering van het beheer die schier uitzichtloos worden herhaald. Voor een ander deel gaat het om nieuwe punten. Het is denkbaar dat de zware budgettaire opgave te weinig tijd heeft overgelaten voor het micro-begrotingsbeleid en voor verbetering van het beheer, terwijl voorts het nieuwe kabinet nog weinig tijd heeft gehad om nieuwe zaken aan te pakken. Reden te meer om de voor januari 1987 aangekondigde stukken kritisch te bezien.

**P.B. Boorsma**

22) Idem, blz. 16.

23) Idem, blz. 109.