

Wie het weet, mag het zeggen

DRS. A.G.J. HASELBEKKE* – DRS.M.P. VAN DER HOEK*

De door het kabinet met veel trots gepresenteerde Miljoenennota 1986 laat het nodige aan duidelijkheid te wensen over, aldus de auteurs van dit artikel. Zo geeft de Miljoenennota geen uitsluitsel over de vraag in welke mate de ombuigingen neerslaan bij het rijk dan wel bij de lagere overheden. Verder blijkt dat verschillende bezuinigingen niet concreet zijn ingevuld, zodat allerminst zeker is dat deze worden gerealiseerd. Aan de batenzijde wekt het voorts bevreemding dat de inkomstenbelasting, ondanks het lichte conjuncturele herstel, wederom daalt. Ten slotte signaleren de auteurs een opmerkelijk verschil tussen de door minister Ruding en de door de Banque de Suez voorziene ontwikkeling van de rentelasten. Kortom, wie exact weet hoe het staat met de toestand van 's rijks financiën, mag het zeggen.

Inleiding

De *Miljoenennota 1986* is in de media ontvangen als een nota die bol staat van de zelfgenoegzaamheid van het kabinet. Van diverse kanten is er echter al op gewezen dat tal van verbeteringen die in de periode 1983-1986 zijn opgetreden niet de verdienste van het kabinet zijn, maar aan exogene factoren moeten worden toegeschreven (zoals wereldhandel, dollarkoers e.d.). Op het belangrijkste beleidsterrein, in casu de werkloosheidsbestrijding, is bovendien nauwelijks enig succes geboekt. Op dit soort aspecten van de *Miljoenennota 1986* zullen wij in dit artikel niet ingaan. Wij zullen ons beperken tot het plaatsen van een aantal kanttekeningen bij het in de Miljoenennota geschetste beeld van de budgettaire ontwikkeling in de huidige kabinetsperiode, alsmede bij de vooruitblik die is gegeven op de budgettaire problematiek in de volgende kabinetsperiode.

Het in de *Miljoenennota 1986* gepresenteerde cijfermateriaal schotelt ons een beeld voor dat in bepaalde opzichten onvolledig en niet geheel systematisch is. Daardoor is een beoordeling van het kabinetsbeleid op sommige beleidsterreinen in feite onmogelijk. Dit is bij voorbeeld het geval met betrekking tot het ombuigingsbeleid. Uit de *Miljoenennota 1986* is niet af te leiden welke bedragen op welke categorieën van overheidsuitgaven *per saldo* zijn omgebogen in de periode 1983-1986 en ook niet hoe deze bedragen over de bestedende overheidsorganen zijn verdeeld. In de derde paragraaf van dit artikel gaan wij daar nader op in. Tevens zullen wij in die paragraaf aandacht schenken aan de beleidsintensiveringen en de exogene begrotingsoverschrijdingen. Ten slotte staan we nog even in het kort stil bij de rol van de heroverwegingsrapporten in het ombuigingsproces.

In de vierde paragraaf richten we onze aandacht op de ontwikkeling op middellange termijn. De huidige Miljoenennota zal immers bij de komende kabinetsformatie ongetwijfeld een belangrijke rol spelen, met name waar het gaat om het verkrijgen van een beeld van de ombuigingsproblemen. De ontwikkeling van de rentelasten en de terugdringing van het financieringsstekort spelen daarbij een belangrijke rol. In het „scenario” dat de Miljoenennota schetst, bepaalt de (veronderstelde) reductie van dat tekort zelfs de gehele ombuigingstaakstelling voor de komende kabinetsperiode. Ook de in het kader van dit onderwerp in de Miljoenennota vermelde cijfers hebben bij ons een aantal vragen opgeroepen. Maar alvorens we ingaan op de hiervoor genoemde aspecten besteden we in de volgende paragraaf enige aandacht aan de ontwikkeling van de collectieve sector in 1985 en 1986.

Het artikel wordt afgesloten met een korte samenvatting en een enkele conclusie.

De collectieve sector in 1985 en 1986

De collectieve uitgaven

Volgens het regeerakkoord zou in 1986 voor f. 7 mrd. moeten worden omgebogen op de collectieve uitgaven. In het voorjaar van 1985 was echter al duidelijk dat de ombuigingstaakstelling uit het regeerakkoord onvoldoende zou zijn om in 1986 een daling van het financieringsstekort te kunnen bewerkstelligen. Dit heeft ertoe geleid dat het kabinet uiteindelijk heeft besloten tot een verhoging van de ombuigingstaakstelling in 1986 tot f. 8 mrd.

Ondanks de ombuigingen op de *rijksbegroting* (van f. 3,2 mrd.) treedt er in 1986 geen daling op van de uitgaven van het rijk. Dit hangt samen met de volgende factoren. Ombuigingen op de rijksbegroting worden niet aangebracht op de bestaande (werkelijke) uitgaven, maar op de blijkens de meerjarenramingen *voorgenomen* uitgaven. Aangezien de meerjarenramingen nog altijd een groei van de rijksuitgaven laten zien, hebben ombuigingen veelal tot gevolg dat de *groei* van de uitgaven wordt beperkt en niet dat de uitgaven in absolute zin teruglopen. Daarnaast leiden *beleidsintensiveringen* en *begrotingsoverschrijdingen* dikwijls tot hogere uitgaven, hetgeen een tweede oorzaak is van het feit dat de ombuigingen meestal geen daling van de rijksuitgaven tot gevolg hebben. Deze uitgaven blijken ook van 1985 op 1986 weer op te lopen, en wel van f. 168 mrd. tot naar schatting f. 169,5 mrd.

Bij de voor 1986 voorgenomen ombuigingen op de rijksbegroting kunnen enkele kanttekeningen worden geplaatst. De nieuwe ombuigingen zijn weliswaar verdeeld over de departementen, maar voor een belangrijk deel nog niet met concrete maatregelen ingevuld. Bij een aantal begrotingshoofdstukken wordt „omgebogen” door kortingen op de prijsbijstelling. Van prioriteitenafweging is hierbij geen sprake, tenzij het onder druk zetten van de prijsgevoelige uitgaven als zodanig wordt beschouwd. Vooraf is in elk geval niet duidelijk hoe deze ombuigingen zullen worden gerealiseerd en op welke begrotingsartikelen ze zullen neerslaan. Met betrekking tot ongespecificeerde ombuigingen is het gevaar groot dat ze niet zullen worden gerealiseerd. Het afdwingen van de ombuiging door de minister van Financiën is nauwelijks mogelijk, omdat geen concrete begrotingsartikelen voor de ombuiging zijn aangewezen. Dezelfde problemen doen zich voor met betrekking tot andere ongespecificeerde ombuigingen, zoals algemene maatregelen ter bevordering van de efficiency en de effectiviteit.

* De auteurs zijn werkzaam aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Eén van de ombuigingen verdient speciale vermelding. Eerder dit jaar had het kabinet al een dreigende uitgavenoverschrijding van f. 220 mln. ten opzichte van de *Miljoenennota 1985* geconstateerd als gevolg van een stijging van de incidentele loonontwikkeling bij ambtenaren (van 0,5 tot 1%). Het kabinet heeft toen besloten de uitgavenoverschrijding in 1985 te beperken tot f. 80 mln. en tevens de beheersbaarheid van deze uitgaven te vergroten door met ingang van 1986 vooraf vast te stellen tot welke omvang de departementen een beroep kunnen doen op de voor de incidentele loonontwikkeling beschikbare gelden (1). Voor 1986 is nu een voorlopige budgetteringsregeling vastgesteld, waarbij het beschikbare budget zo objectief mogelijk over de departementen wordt verdeeld op basis van onder andere het aantal ambtenaren dat nog niet het maximum van de salarisschaal heeft bereikt en de omvang van de instroom en de uitstroom. In de tweede helft van 1986 zal een meer definitieve regeling voor 1987 en volgende jaren worden vastgesteld. De vraag is welke gevolgen deze ombuiging zal hebben voor de kwaliteit van de personeelsvoorziening van de departementen. Door het groeiende verschil in beloning tussen ambtenaren en werknemers in het bedrijfsleven verzwakt de concurrentiepositie van de overheid op de arbeidsmarkt. Om hieraan te ontsnappen maken departementen blijkbaar gebruik van mogelijkheden die de incidentele loonontwikkeling opstuwten. Wordt dit onmogelijk gemaakt, dan kan de verzwakte concurrentiepositie van de overheid op de arbeidsmarkt in versterkte mate tot uitdrukking komen in een verminderde kwaliteit van de personeelsvoorziening.

De ombuigingen in de *sociale zekerheid* (van f. 1,8 mrd.) zijn – in tegenstelling tot die op de rijksbegroting – wél volledig gespecificeerd. In de eerste plaats worden de sociale uitkeringen en de kinderbijslag in 1986 bevroren, hetgeen f. 1 mrd. opbrengt. In de tweede plaats worden wijzigingen aangebracht in de Ziektewet: het wettelijke uitkeringspercentage wordt met ingang van 1 januari 1986 verlaagd van 75 tot 70, terwijl tevens de minimumdagloonbepalingen worden afgeschaft. Deze wijzigingen leveren f. 0,6 mrd. aan ombuigingen op. In de derde plaats gaat het kabinet ervan uit dat de herziening van het stelsel van sociale zekerheid per 1 mei 1986 kan ingaan. Structureel zal dit tot f. 3,9 mrd. aan besparingen leiden, maar deze ombuigingen worden slechts geleidelijk gerealiseerd. Er gaan enkele tientallen jaren overheen voordat het volle bedrag is bereikt; in 1986 blijven de ombuigingen in het kader van de stelselherziening nog beperkt tot f. 50 mln. In de vierde en laatste plaats omvat het ombuigingspakket op het gebied van de sociale zekerheid een reeks maatregelen ter bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik, waarvan de opbrengst op f. 0,1 mrd. wordt geraamd.

Over de invoeringsdatum van de stelselherziening bestaat onzekerheid. Eerder ging het kabinet ervan uit dat dit 1 januari 1986 zou zijn. Doordat de Sociale Verzekeringsraad en de Raad van State meer tijd nodig bleken te hebben voor hun advisering dan het kabinet had verondersteld, is de invoeringsdatum verschoven naar 1 mei 1986. Het lijkt echter waarschijnlijk dat de invoering nog verder verschoven zal moeten worden. Als dit gebeurt, heeft dit invloed op de rijksbegroting als gevolg van het feit dat de stelselherziening voorziet in een integratie van de huidige Werkloosheidswet (WW) en de Wet Werkloosheidsvoorziening (WWV) tot één nieuwe WW, waarvan de uitgaven ten laste komen van het Algemeen Werkloosheidsfonds (AWF). Dit betekent een verschuiving van WWV-uitgaven van het rijk naar het AWF. Naarmate de stelselherziening langer op zich laat wachten, komen de WWV-uitgaven dus langer ten laste van de rijksbegroting.

De ombuigingen op de *arbeidsvoorwaarden in de collectieve sector* (van f. 2 mrd.) zijn – evenals die in de sociale zekerheid – grotendeels concreet ingevuld. De salarissen van het overheidspersoneel worden bevroren, hetgeen f. 0,9 mrd. oplevert. Daarnaast brengt de bevroering van de loonruimte in de gepremieerde en gesubsidieerde sectoren f. 0,5 mrd. op. De pensioenbijdrage van de overheid aan het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds wordt met f. 0,5 mrd. verlaagd, terwijl de personeelsreductie met 2% in 1986 voor f. 0,15 mrd. is ingeboekt. Hiertegenover staat dan nog een bedrag van f. 0,05 mrd. aan extra uitgaven voor enkele specifieke maatregelen, waaronder de verdere financiering van het jeugdwerkplan.

De ombuigingstaakstelling op het gebied van de *volksgezond-*

heid (van f. 1 mrd.) is met volumemaatregelen ingevuld. Het gewenste uitgavenniveau op de rijksbegroting wordt gerealiseerd door middel van een verlaging van de rijksbijdrage aan het Algemeen Fonds Bijzondere Ziektekosten.

De ontvangsten van het rijk

De in de rijksbegroting verantwoorde ontvangsten nemen in 1986 toe met naar schatting f. 1,5 mrd. Deze groei is de resultante van een opbrengststijging van f. 3,1 mrd. in de sfeer van de belastingen (waarvan f. 0,2 mrd. aardgas) en een opbrengstdaling van f. 1,6 mrd. bij de niet-belastingmiddelen (waarvan f. 1,0 mrd. aardgas).

De stijging van de belastingopbrengst (excl. aardgas) is geconcentreerd bij de omzetbelasting (f. 0,8 mrd.), de loonbelasting (f. 1,0 mrd.) en de vennootschapsbelasting (f. 0,6 mrd.). Opvallend is dat de inkomstenbelasting naar verwachting (opnieuw) geen groei zal vertonen, ondanks het feit dat de inkomens van zelfstandigen „zich voortdurend gunstig ontwikkelen” (*MEV 1986*, blz. 93) en de „aanhoudende verbetering van de bedrijfsresultaten” tot een relatief sterke toename van de „hieraan gerelateerde belastingen” leidt (*Miljoenennota 1986*, blz. 106). In 1986 zal de inkomstenbelasting ongeveer f. 5,5 mrd. opbrengen; dat is minder dan de opbrengst die reeds in 1972 werd gerealiseerd. In de periode 1979-1984 is er in absolute zin een sterke daling in de opbrengst van de inkomstenbelasting opgetreden. In procenten van het nationale inkomen is al vanaf 1973 van een daling sprake. In tabel 1 wordt een en ander geïllustreerd.

Tabel 1. Opbrengst van de inkomstenbelasting op kasbasis in mln. gld. en in procenten van het netto nationale inkomen

Jaar	In mln. gld.	In procenten	Jaar	In mln. gld.	In procenten
1973	5.975	3,7	1980	6.226	2,1
1974	5.815	3,2	1981	6.184	2,0
1975	6.142	3,1	1982	5.976	1,8
1976	6.428	2,8	1983	5.779	1,7
1977	6.375	2,5	1984	5.366	1,5
1978	6.748	2,5	1985	5.500	1,5
1979	6.496	2,3	1986	5.500	1,4

Aan de omslag in de opbrengstontwikkeling van de inkomstenbelasting in 1979 is uitvoerig aandacht geschonken in de „Voorlopige rekening” over dat jaar 2). Gelet op de sindsdien opgetreden verdere teruggang van de opbrengst, die onmogelijk in zijn geheel kan worden verklaard uit de inkomensontwikkeling, lijkt een nieuwe analyse van belang. Ligt de oorzaak van de teruggang in een toename van de aftrekposten? Zo ja, welke dan? Speelt de toename van de fraude een rol? Of is er sprake van problemen met de aanslagregeling?

De aardgasbaten nemen in 1986 op kasbasis met f. 0,8 mrd. af. Tegenover de geringe stijging van die baten in de sfeer van de vennootschapsbelasting (f. 0,2 mrd.) staat namelijk een aanzienlijke daling bij de niet-belastingmiddelen (– f. 1,0 mrd.). De teruggang op kasbasis vormt de voorloper van een veel grotere teruggang op transactiebasis: deze bedraagt in 1986 namelijk f. 5,9 mrd. Dat het kaseffect zoveel geringer is dan het transactie-effect hangt samen met het specifieke aanslagpatroon in de sfeer van de vennootschapsbelasting en een (eenmalige) versnelling in de afdracht van aardgasbaten door DSM. Uiteraard vindt het grote verschil tussen de kas- en transactiecijfers zijn weerslag in de ontwikkeling van het financieringstekort.

1) Begrotingsbeeld 1985, Tweede Kamer, vergaderjaar 1984-1985, 18 937, nr. 1, blz. 9.

2) Tweede Kamer, vergaderjaar 1979-1980, 16 078, nr. 3, blz. 4-8.

Het financieringstekort van de overheid

De Miljoenennota voorziet voor 1986 een bescheiden daling van het financieringstekort van de gehele overheid (inclusief debudgettering), namelijk met 0,2 procentpunt. Dit hangt voor een deel samen met de reeds genoemde teruggang van de aardgasbaten. Bovendien komen de ombuigingen in de sfeer van de sociale zekerheid in 1986 niet aan het financieringstekort ten goede, maar leiden ze tot een daling van de premiedruk. Hierdoor wordt het mogelijk, haast tegen wil en dank, via de particuliere consumptie een lichte impuls aan de binnenlandse bestedingen te geven. Opmerkelijk is overigens dat het CPB een grotere reductie van het financieringstekort (kasbasis) voorziet dan het Ministerie van Financiën. Verschillen tussen Financiën en het CPB hebben zich ook in de afgelopen jaren voorgedaan; in tabel 2 wordt dit geïllustreerd.

Tabel 2. Financieringstekort op kasbasis (gehele overheid, incl. debudgettering)

Jaar	Raming volgens		Realisatie c.q. vermoedelijke uitkomst	Verschil	
	Miljoenennota	MEV		(1)-(3)	(2)-(3)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
1983	11,9	11,0	10,7	+ 2,8	+ 0,3
1984	12,1	10,9	9,3 a) 9,2 b)	+ 1,7	+ 0,6
1985	9,7	8,4	8,0 a) 7,8 b)	—	—
1986	7,8	7,2	—	—	—

a) Cijfers Ministerie van Financiën.

b) Cijfers Centraal Planbureau.

Als de in de afgelopen jaren gebleken tendentie tot overschatting van het tekort — een overschatting die blijkt van de kolommen (4) en (5) van tabel 2 in de Miljoenennota ongeveer 1 procentpunt groter was dan in de MEV — ook in de raming van 1986 ligt besloten, ligt realisatie van de doelstelling uit het regeerakkoord binnen bereik. In de afgelopen jaren betrof de overschatting zowel het tekort van het rijk als dat van de lagere overheden 3). Aangezien zowel het CPB als Financiën het tekort van de lagere overheden in 1986 op het historisch lage niveau van 0,5% ramen, ligt voor dat tekort een overschatting bepaald niet in de lijn der verwachtingen. De enige „mogelijkheid” lijkt dat het tekort van het rijk meevalt. Het CPB raamt dit tekort in ieder geval lager dan Financiën, waardoor volgens de raming van het CPB het tekort wel uitkomt beneden de doelstelling uit het regeerakkoord. Als het tekort voor 1986 inderdaad zou meevalen, plaatst dat de problemen die voor 1987 opdoemen in een nog wat scherper daglicht. Want hoewel het financieringstekort op kasbasis volgens de huidige inzichten in 1986 voor het derde achtereenvolgende jaar een daling zal vertonen, is de onderliggende tendentie in de tekortontwikkeling bepaald niet rooskleurig. Op transactiebasis stijgt het tekort namelijk in 1986, en wel met 0,4 procentpunt (MEV 1986, blz. 106). De discrepantie tussen het tekort op transactiebasis en het tekort op kasbasis zal in 1986 aanzienlijk groter zijn dan in de afgelopen jaren het geval is geweest (1,5 procentpunt van het nationale inkomen in 1986 tegen 0,6 in 1985 en 0,2 in 1984 en 1983). Deze ontwikkeling is in hoofdzaak het gevolg van het verloop van de aardgasbaten, zoals blijkt uit tabel 3.

De terugval van de aardgasbaten op transactiebasis zal zich pas in 1987 op kasbasis doen gevoelen. De klap komt dan echter dubbel hard aan, omdat zich in 1987 het negatieve effect mani-

Tabel 3. Aardgasbaten in procenten van het netto nationaal inkomen

	Transactiebasis	Kasbasis	Verschil
1985	6,4	6,2	0,2
1986	4,7	5,9	-1,2

festeert van de in 1986 zo gunstig uitvallende verandering in de afdracht van aardgasbaten door DSM. De Miljoenennota wijst er in alle eerlijkheid op dat het kaseffect van de aardgasbaten in 1987 ongeveer — f. 6,5 mrd. zal bedragen (blz. 14).

De beheersbaarheid van de collectieve sector

Het ombuigingsbeleid

De beheersbaarheid van de collectieve uitgaven vormt reeds lang een punt van zorg. De laatste jaren is de reële groei van de rijksuitgaven echter belangrijk minder geworden. Stegen de relevante rijksuitgaven (inclusief debudgettering) in de periode 1979-1982 reëel nog met gemiddeld 3,8% per jaar, in de periode 1983-1986 is dit cijfer gedaald tot 0,5% per jaar. Gezien de meer dan gemiddelde stijging van de rente-uitgaven impliceert dit laatste percentage volgens de Miljoenennota dat de niet-rente-uitgaven in reële zin zijn gedaald, overigens zonder dat wordt aangegeven met hoeveel. Wel geeft de Miljoenennota voor 1986 precies aan dat de rente-uitgaven een reële groei van 9,8% vertonen en de overige uitgaven een reële daling van 1,2%. Op het eerste gezicht zou men uit deze gegevens de conclusie kunnen trekken dat de overheid erin is geslaagd greep te krijgen op de ontwikkeling van de rijksuitgaven. Deze conclusie lijkt echter op z'n minst voorbarig, gelet ook op de in de Miljoenennota zelf vermelde opmerking dat „meer algemeen (geldt) dat, hoewel de beheersbaarheid al is verbeterd, deze zeker nog meer te bevorderen is” (blz. 76).

Over de gehele kabinetsperiode (1983-1986) gemeten wordt in totaal voor ruim f. 35 mrd. omgebogen, zonder dat dit heeft geleid tot een nominale of zelfs reële daling van de uitgaven. Het bedrag van f. 35 mrd. vormt de som van een in het regeerakkoord overeengekomen ombuigingstotaal van f. 21 mrd., extra ombuigingen van f. 8 mrd. waartoe in de loop van de kabinetsperiode is besloten en een bedrag van f. 6 mrd. dat al in de *Miljoenennota 1983* was opgenomen (en dat door het kabinet-Lubbers is overgenomen). Hoe het bedrag van f. 35 mrd. is verdeeld over de gebruikelijke vier categorieën — in casu de rijksbegroting in enge zin, de arbeidsvoorwaarden collectieve sector, de sociale zekerheid en de volksgezondheid — kan niet uit de *Miljoenennota 1986* worden afgeleid, ook al bevat deze een paragraaf waarin wordt teruggeblikt op de ontwikkeling in deze kabinetsperiode. Wat de verdeling van de *voorgenomen* ombuigingen over de diverse sectoren betreft, is het regeerakkoord wel duidelijk. Dit bepaalt namelijk dat de ombuigingen in de periode 1984-1986 moeten worden gerealiseerd volgens het tijdspad en de verdeling zoals die zijn weergegeven in tabel 4.

Tabel 4. Ombuigingen volgens het regeerakkoord (in mrd. gld.)

	1984	1985	1986	Totaal
Rijksbegroting in enge zin	2	2	2	6
Arbeidsvoorwaarden collectieve sector	2	2	2	6
Sociale zekerheid	2	2	2	6
Volksgezondheid	1	1	1	3
Totaal	7	7	7	21

Bron: Tweede Kamer, zitting 1982-1983, 17 555, nr. 7, blz. 49.

In de Miljoenennota wordt nergens aangegeven of de voorgenomen ombuigingen volgens deze verdeling zijn gerealiseerd. Uit een ons door het Ministerie van Financiën bereidwillig ter beschikking gesteld overzicht blijkt dat wel: de feitelijke ombuigin-

3) Voor een nadere toelichting op de verschillen tussen het Ministerie van Financiën en het CPB wordt verwezen naar A.G.J. Haselbekke en A.P. Ros, Het financieringstekort, *Maandschrift Economie*, 1985, nr. 5, blz. 428-438.

Tabel 5. Ombuigingen in de periode 1983-1986 (in mrd. gld.)

	Totale bruto ombuiging	Idem, excl. de f. 6 mrd. uit de Miljoenennota 1983
Rijksbegroting in enge zin	10,1	9,9
Arbeidsvoorwaarden collectieve sector	10,1	7,8
Sociale zekerheid	11,0	8,2
Volksgezondheid	3,9	3,4
Totaal	35,1	29,3

Bron: Ministerie van Financiën.

gen verlopen inderdaad min of meer conform het patroon van het regeerakkoord. In tabel 5 is dat geïllustreerd.

Bij dit overzicht past de volgende kanttekening. In de periode 1983-1986 hebben zich op de *rijksbegroting* uitgavenoverschrijdingen voorgedaan tot een bedrag van f. 12,6 mrd., als gevolg van beleidsintensiveringen en exogene mutaties. Deze hebben slechts voor het eerder vermelde, en in tabel 5 reeds opgenomen, bedrag van f. 8 mrd. tot extra ombuigingen geleid. Afgezien van het feit dat dit in strijd is met de regels van het stringente begrotingsbeleid – hetgeen de Miljoenennota overigens met zoveel woorden erkent (blz. 75) – leiden deze uitgavenverhogingen er toe dat *per saldo* voor een bedrag van niet meer dan ongeveer f. 22 mrd. is omgebogen. De vermindering van de bruto ombuigingen is voornamelijk neergeslagen op de rijksbegroting. Dat op de rijksuitgaven per saldo duidelijk minder is omgebogen dan op de uitgaven van de sociale-verzekeringsector, moge blijken uit de constatering op blz. 8 van de Miljoenennota, dat de rijksuitgaven in de periode 1983-1986 met ongeveer 2,2 procentpunt van het nationale inkomen zijn teruggelopen, terwijl de uitgaven van de collectieve sector als geheel met 4 procentpunten dalen, dus bijna het dubbele. Dit suggereert dat op de – voor het merendeel via de sociale fondsen lopende – overdrachtsuitgaven aan gezinnen meer dan 4 procentpunten is bezuinigd. Op blz. 51 van de Miljoenennota wordt ook met zoveel woorden gezegd, dat vooral een daling van de overdrachtsuitgaven aan gezinnen is opgetreden. Uit tabel 15.1 van de Miljoenennota blijkt echter voor de sociale-verzekeringsector een daling van 1,9 procentpunt in de periode 1983-1986. Ondanks de aanvullende informatie van het Ministerie van Financiën is onduidelijk hoe de netto ombuigingen uiteindelijk zijn verdeeld. Wie het weet, mag het zeggen.

Op de vraag in welke mate de ombuigingen zijn neergeslagen bij het rijk en bij de lagere overheden geeft de Miljoenennota ook geen duidelijk antwoord. In diverse commentaren op de Miljoenennota is naar voren gebracht dat het rijk zelf grotendeels buiten schot is gebleven en dat de ombuigingen voor het grootste deel zijn doorgeschoven naar de lagere overheid. Dit is, zoals gezegd, aan de hand van het beschikbare cijfermateriaal moeilijk te achterhalen. Duidelijk is wel dat de doelstelling die het kabinet zich had gesteld met betrekking tot het aantal rijksambtenaren in elk geval bij lange na niet is gehaald. Dit aantal zou namelijk met 2% per jaar moeten afnemen, dus met bijna 8% in de hele kabinetsperiode. In werkelijkheid is – rekening houdend met de arbeidstijdverkorting – in de hele kabinetsperiode slechts een daling van 0,6% opgetreden, hetgeen niet wijst op een forse stap terug van het rijk.

Een (andere) aanwijzing dat het rijk per saldo niet in de frontlinie van de ombuigingen staat, is de verdeling van de uitgaven van de collectieve sector naar *bestedende* overheidsorganen. Bedroegen de bestedingen van het rijk in 1982 nog 20,3% van het nationaal inkomen, in 1986 zal dit volgens de ramingen zijn opgelopen tot 21,7%. De bestedingen van de overige publiekrechtelijke lichamen zijn daarentegen gedaald van 23,6% van het nationale inkomen in 1982 tot 21,7% in 1986. Het gaat hierbij om een verdeling van uitgaven naar bestedende overheidsorganen *exclusief debudgettering*. Aangezien de debudgettering in 1986 naar schatting 1 procentpunt van het nationale inkomen lager zullen uitvallen dan in 1982, kan de bovengenoemde groei van de rijksuitgaven met 1,4 procentpunt voor maximaal 1 pro-

centpunt het gevolg zijn van deze debudgettering. Dus ook als met de *debudgettering rekening* wordt gehouden, is het aandeel van het rijk als bestedend overheidsorgaan in het nationale inkomen toegenomen.

De daling van het aandeel van de overige publiekrechtelijke lichamen is overigens niet noodzakelijkerwijs in haar geheel het gevolg van ombuigingen bij deze overheden. Zij kunnen bij voorbeeld het gevolg zijn van op rijksniveau genomen maatregelen die via een daling van de specifieke uitkeringen tot een vermindering van het voorzieningenniveau voor de burgers leiden. Andere oorzaken, zoals demografische ontwikkelingen, kunnen ook een rol spelen. Het probleem is echter dat de Miljoenennota ook op dit punt geen opheldering verschaft. Er wordt geen uitzetting gegeven over de mate waarin de ombuigingen zijn neergeslagen bij het rijk resp. bij andere overheden. Wie weet hoe die verdeling eruit ziet, mag het zeggen.

Beleidsintensiveringen en exogene mutaties

Uitgavenverhogingen als gevolg van beleidsintensiveringen wijzen niet noodzakelijkerwijs op een geringe beheersbaarheid van de rijksuitgaven. Het gaat immers om beleidsbeslissingen om *meer* geld uit te trekken voor bepaalde taken dan aanvankelijk was voorgenomen. Anders ligt dit met de exogene begrotingsoverschrijdingen, die in de periode 1983-1986 in totaal f. 7,4 mrd. bedragen. Hierbij gaat het om niet-voorzien en niet-beoogde uitgavenverhogingen. Volgens de Miljoenennota hebben de belangrijkste overschrijdingen zich voorgedaan bij de individuele huursubsidie, de exportkredietverzekering, de studiefinanciering, de bijstand aan thuiswonenden, de BTW-aftrekten aan de EG, de Oosterscheldewerken en de objectsubsidies in de woningbouw. Dit zijn bijna allemaal uitgaven in het kader van „open-einde”-regelingen, dat wil zeggen regelingen die personen of instellingen recht op een geldelijke bijdrage van de overheid bieden indien de rechthebbenden aan bepaalde criteria voldoen. De beheersbaarheid van deze regelingen is per definitie beperkt. Indien zich bij voorbeeld meer studenten met recht op studiefinanciering aanmelden dan was voorzien, leidt dit tot een exogene begrotingsoverschrijding.

Een belangrijke vraag is in hoeverre het mogelijk is de beheersbaarheid van uitgaven in het kader van open-einderegelingen te verbeteren. Een eerste mogelijkheid die zich aandient, betreft vermindering van het aantal open-einderegelingen. Van deze mogelijkheid heeft het kabinet inderdaad gebruik gemaakt: een aantal regelingen is zodanig gewijzigd dat het open-eindekarakter ervan is weggenomen. In de regeling verbetering particuliere woningen is bij voorbeeld per 1 januari 1985 een contingentering ingebouwd, waardoor hier de regel „op is op” is ingevoerd. Bij andere regelingen kan het open-eindekarakter weliswaar niet worden weggenomen, maar wel beperkt. Er zijn ook wel wijzigingen doorgevoerd die het niveau van de uitgaven hebben verlaagd, bij voorbeeld door grenzen en/of criteria te veranderen. Uit een oogpunt van *beheersbaarheid* zijn dat geen verbeteringen, omdat het open-eindekarakter er niet door wordt weggenomen. De mogelijkheden tot vermindering van het aantal open-einderegelingen zijn echter beperkt. Met name op het gebied van de sociale zekerheid zijn zulke regelingen onvermijdelijk.

Een tweede mogelijkheid om de beheersbaarheid van uitgaven in het kader van open-einderegelingen te vergroten, is het verbeteren van de informatievoorziening. Als men bij voorbeeld beter in staat is de mutatie in het aantal studenten met recht op studiefinanciering te voorspellen, zal men ook minder snel door exogene begrotingsoverschrijdingen worden verrast. De vraag is echter of de departementen er belang bij hebben deze ramingen te verbeteren. Exogene begrotingsoverschrijdingen bieden immers in beginsel een mogelijkheid ten dele aan de ombuigingen te ontsnappen. Te krappe ramingen voor uitgaven in het kader van open-einderegelingen doen het immers voorkomen alsof het betreffende departement aan de ombuigingstaakstelling heeft voldaan, met als resultaat dat de ombuigingsdruk op de andere uitgaven vermindert. De hypothese dat de departementen al bij de begrotingsvoorbereiding rekening houden met exogene begrotingsoverschrijdingen in de fase van de begrotingsuitvoering lijkt ons aannemelijk.

In 1971 werd in het regeerakkoord van het kabinet-Biesheuvel overeengekomen dat een voortdurende bezinning op zin en omvang van de overheidsuitgaven moest worden geïnstitutionaliseerd. De pogingen die in de jaren zeventig daartoe zijn ondernomen, zijn echter in feite mislukt. In het zicht van de verkiezingen van 1981 werd daarom een nieuw middel beproefd in de vorm van een heroverwegingsoperatie. Deze poging is in zoverre succesvol, dat een aantal heroverwegingsrapporten is gepubliceerd waarin mogelijkheden worden aangegeven om op bepaalde overheidsuitgaven te bezuinigen. Bovendien worden deze heroverwegingsrondes jaarlijks uitgevoerd, waardoor de heroverwegingsprocedure in feite is ingepast in het proces van begrotingsvoorbereiding.

Volgens de *Miljoenennota 1986* heeft de heroverwegingsprocedure zich ontwikkeld tot een effectief beleidsinstrument dat bijdraagt tot een zorgvuldige budgettaire besluitvorming. Niettemin is het kabinet van mening dat de werkwijze bij de onderwerpselectie en de wijze waarop de politieke besluitvorming over de voltooide rapporten is georganiseerd voor verbetering in aanmerking komen. De geringe flexibiliteit van de werkwijze bij de onderwerpselectie geeft die selectie namelijk een nodeloos dwangmatig karakter, terwijl de organisatie van de politieke besluitvorming de bewindslieden niet bijzonder stimuleert tot het daadwerkelijk uitvoeren van de heroverwegingsvoorstellen. Daarom is het kabinet van mening dat het gehele heroverwegingsproces, van de onderwerpselectie tot de uitvoering van de voorstellen, meer dan tot dusver bij de afzonderlijke ministers moet komen te liggen.

Op grond hiervan heeft het kabinet onder andere besloten dat alle ministers voortaan één keer per jaar worden uitgenodigd tot het doen van voorstellen voor heroverwegingsonderzoeken, primair op hun eigen beleidsterrein, maar ze mogen ook onderwerpen op andere beleidsterreinen voorstellen. De minister van Financiën kan te allen tijde voorstellen voor heroverwegingsonderzoeken op ieder beleidsterrein in de ministerraad brengen. Bovendien is besloten dat de meest betrokken minister binnen twee maanden na openbaarmaking van een heroverwegingsrapport de minister van Financiën in kennis stelt van zijn beleidsvoornemens met betrekking tot dit rapport. Indien dit overleg tot overeenstemming leidt, brengt de minister van Financiën verslag uit van de conclusies aan de ministerraad of legt de meest betrokken minister zijn voorstellen voor aan de ministerraad. Leidt het overleg niet tot overeenstemming, dan kan de minister van Financiën met eigen voorstellen komen.

Afgewacht moet worden hoe deze nieuwe procedure in de praktijk zal werken. De positie van de minister van Financiën lijkt in zoverre versterkt, dat de afzonderlijke ministers overleg met hem moeten plegen over wat zij met de resultaten van de heroverwegingsonderzoeken gaan doen, waarbij de minister van Financiën zijn eigen voorstellen als stok achter de deur kan gebruiken. Tot dusver heeft de heroverweging relatief weinig aan de ombuigingen bijgedragen. Hoewel inmiddels meer dan 70 deelrapporten zijn gepubliceerd, blijkt uit de *Miljoenennota 1986* dat hieruit voor niet meer dan f. 3,8 mrd. aan besparingen zijn voortgekomen. Dit betekent dat slechts ruim 10% van de (bruto) ombuigingen in de periode 1983-1986 is ontleend aan de heroverwegingsonderzoeken. Afgezet tegen de grote hoeveelheid arbeid die in het kader van de achtereenvolgende heroverwegingsrondes is verricht, is dit een pover resultaat. Toegegeven, niet alle heroverwegingsonderzoeken hebben tot concrete voorstellen voor besparingen geleid. Met name de onderwerpen in het kader van de derde heroverwegingsronde, waarvan de resultaten in 1984 beschikbaar kwamen, droegen vooral een bestuurlijk karakter. Maar als de tientallen deelrapporten die sinds 1981 zijn gepubliceerd niet meer dan f. 3,8 mrd. aan besparingen blijken op te leveren, lijkt de conclusie gewettigd dat het decrementale karakter van de besluitvorming, dat zich met name manifesteert in niveaumaatregelen (verlaging van salarissen en uitkeringen) in plaats van in volumemaatregelen, nog steeds niet is doorgebroken. De heroverwegingsprocedure is nu juist bedoeld om over te stappen op een *herwaardering*smethode, waardoor prioriteiten beter in de besluitvorming tot uitdrukking komen. Uit niets blijkt dat het kabinet zich afvraagt of de budgettaire besluitvor-

ming nog altijd te veel een decrementeel karakter draagt. Integendeel, het feit dat het kabinet van mening is dat de heroverwegingsprocedure zich heeft ontwikkeld tot „een effectief beleidsinstrument ten dienste van de begrotingsvoorbereiding” doet vermoeden dat het niet ontevreden is over de resultaten en over de invloed hiervan op de budgettaire besluitvorming.

De middellange termijn

Aangezien de *Miljoenennota 1986* bij de komende kabinetsformatie een belangrijke rol zal spelen, is het niet verwonderlijk dat zij relatief veel aandacht besteedt aan de ontwikkeling van de overheidsfinanciën op middellange termijn. Door het ontbreken van een middellange-termijnprognose van het CPB heeft de vooruitblik in de *Miljoenennota* echter voornamelijk het karakter van een rekenexercitie waarvan het realiteitsgehalte in sterke mate afhankelijk is van de plausibiliteit van de gehanteerde veronderstellingen en van de gevoeligheid van de uitkomsten voor variaties hierin. Deze twee aspecten zullen in het navolgende worden bezien met betrekking tot enerzijds de berekeningen van de rentelastontwikkeling en anderzijds die van de budgettaire problematiek in de periode 1987-1990.

De ontwikkeling van de rentelast

In de *Miljoenennota* wordt voor een viertal varianten berekend welke groei van de rentelasten in de periode 1987-1990 kan worden verwacht. De voornaamste veronderstellingen die aan de berekeningen in de *Miljoenennota* ten grondslag liggen zijn dat de reële groei van het nationale inkomen, ongeacht de omvang van de tekortreductie, 2% per jaar bedraagt, dat de prijsstijging van het nationale inkomen eveneens 2% per jaar zal zijn en dat het renteniveau met 0,4 procentpunt daalt als het tekort met 1 procentpunt wordt vermindert.

De *Miljoenennota* zet zelf reeds een vraagteken bij de veronderstelling dat de economische groei bij alle varianten hetzelfde zal zijn: „Naarmate minder ernst wordt gemaakt met de vermindering van het financieringstekort moet evenwel worden aangenomen dat de economische groei lager zal uitvallen” (blz. 54). Aan het feit dat een vermindering van het tempo waarin het tekort wordt teruggedrongen via de bestedingen ook *positieve* effecten op die groei kan hebben, wordt in de *Miljoenennota* stilzwijgend voorbijgegaan.

Geen vraagtekens zet de *Miljoenennota* bij de veronderstelde relatie tussen de tekortreductie en de rente-ontwikkeling, hoewel er aanwijzingen zijn dat het renteniveau in Nederland veeleer door internationale factoren wordt bepaald dan door het financieringstekort van de overheid. Dat maakt het interessant te bezien hoe gevoelig de rentelastontwikkeling is voor wijzigingen in het renteniveau. Tabel 6 geeft hierin op benaderende wijze enig inzicht.

Tabel 6. Groei van de rentelasten van het rijk in de periode 1987-1990 (in mrd. gld.)

	Volgens de Miljoenennota 1986 a)	Bij een constante rente van 7%
	(1)	(2)
Variant A	3,0	4,1
Variant B	4,1	5,1
Variant C	5,5	6,0
Variant D	6,9	6,9

a) De veronderstellingen die zijn gehanteerd zijn vermeld in de tekst. Onze berekeningen ten behoeve van kolom (2) zijn op dezelfde veronderstellingen gebaseerd, met uitzondering van het rentepeil.

De eerste kolom geeft namelijk aan hoe de rentelasten van het rijk zich ontwikkelen op basis van de veronderstellingen van de *Miljoenennota*. In deze kolom wordt het gecombineerde effect van een tekortreductie en een – parallelle – rentedaling zichtbaar op het verloop van de rentelasten. In kolom (2) is aangegeven hoe die ontwikkeling is als het rentepeil zich vanaf 1986

stabiliseert op een niveau van 7%. In deze kolom wordt dus louter het effect van de tekortreductie zichtbaar. Het verschil tussen kolom (1) en (2) geeft vervolgens per variant een benadering van het rente-effect. Dit rente-effect blijkt onmiskenbaar van belang. Het grootste verschil doet zich voor bij variant A, die veronderstelt dat het tekort met 1,5 procentpunt per jaar wordt teruggebracht tot een niveau van 1% van het nationale inkomen in 1990. In deze variant lopen de rentelasten bij een constante rente van 7% met f. 1,1 mrd. meer op dan het in de Miljoenennota berekende geval waarin het renteniveau met 0,6 procentpunt per jaar wordt verminderd. In variant B, waarin de tekortreductie 1 procentpunt en de rentedaling 0,4 procentpunt per jaar bedragen, is het verschil f. 1 mrd. In variant C (tekortreductie 0,5 procentpunt, rentedaling 0,2 procentpunt per jaar) loopt het verschil terug tot f. 0,5 mrd. en in variant D (geen tekortreductie, rente stabiel op 7%) is er uiteraard géén verschil.

Het gecombineerde effect van een tekortreductie en een rentedaling leidt tot een verschil in de groei van de rentelasten tussen de varianten A en D van f. 3,9 mrd. (verschil tussen regel 4 en regel 1 in kolom 1 van tabel 6). Dit verschil is het gevolg van een rente-effect van f. 1,1 mrd. en een tekorteffect van f. 2,8 mrd. Het tekorteffect blijkt uit een vergelijking van de regels 1 en 4 van kolom 2: de daling van het tekort van 7% in 1986 tot 1% in 1990 leidt bij een constante rentevoet dus tot een f. 2,8 mrd. geringere stijging van de rentelasten. De verhouding tussen het rente-effect en het tekorteffect bedraagt in dit geval 0,4, maar deze verhouding stijgt naarmate de tekortreductie geringer is. In variant C is het rente-effect namelijk f. 0,5 mrd. en het tekorteffect f. 0,9 mrd., zodat de verhouding hier 0,6 bedraagt. Bedacht dient hierbij te worden dat de rentereductie in dit geval slechts 0,2 procentpunt per jaar bedraagt, terwijl voor het tekort met een vermindering van 0,5 procentpunt per jaar is gerekend. Overigens moet worden opgemerkt dat de rentelasten van het rijk in alle varianten stijgen, ook als zowel het tekort als de rente daalt.

Bij de berekeningen zoals we die hiervoor hebben gepresenteerd, hebben wij ons gebaseerd op de gegevens die in de Miljoenennota zijn vermeld. Wij hebben geen inzicht in de wijze waarop die gegevens tot stand zijn gekomen. Opvallend is dat twee economen van de Banque de Suez Nederland, drs. W. Mak en drs. C.J.M. Bierman, uitgaande van de door de overheid gepubliceerde gegevens over opgenomen leningen tot sterk afwijkende resultaten komen met betrekking tot de rentelastontwikkeling. Nemen de rentelasten b.v. volgens de Miljoenennota in variant A met f. 3 mrd. toe in de periode 1987-1990, volgens de Banque de Suez Nederland bedraagt die groei minder dan de helft: f. 1,4 mrd. De Banque de Suez rekent weliswaar met een rentedaling die groter is dan die van de Miljoenennota, namelijk 0,75 procentpunt tegen 0,6 procentpunt per jaar, maar dit kan onmogelijk het opmerkelijke verschil in de berekende rentelastenmutatie verklaren. De Banque laat de rentedaling namelijk pas in 1988 ingaan, terwijl de Miljoenennota al vanaf 1987 met een rentedaling rekent. Ook ten aanzien van dit aspect bestaat er geen duidelijkheid. Wederom zouden wij willen uitroepen: wie het weet, mag het zeggen. Het komt ons voor dat het van belang is dat op dit punt opheldering wordt verschaft. In de eerste plaats omdat de groei van de rentelasten bij de kabinetsformatie van 1986 ongetwijfeld een belangrijke rol zal spelen. En in de tweede plaats omdat minister Ruding van Financiën de ontwikkeling van de rentelast als een „kritische norm” beschouwt. De stijging van de rentelasten „is een zonde die we echt moeten uitbannen. Bij een daling van het tekort met 0,5 procent per jaar blijft de rentelast altijd boven het huidige niveau. Daar kan ik niet mee leven” 4).

De budgettaire problematiek in de periode 1987-1990

De in paragraaf 5.3 van de Miljoenennota gepresenteerde vooruitberekening van de uitgavenontwikkeling in de periode 1987-1990 leidt tot de conclusie dat deze uitgaven reëel nog wel met bijna 0,5% per jaar zullen blijven toenemen, maar in procenten van het nationale inkomen met 3,5 procentpunt zullen dalen. Aangezien de ontvangsten volgens een overeenkomstig patroon zullen verlopen, zijn er per saldo ombuigingen nodig tot een bedrag dat gelijk is aan de door minister Ruding noodzake-

lijk geachte reductie van het financieringstekort (i.c. met 4% van het nationale inkomen, of wel f. 16 mrd.).

De analyse van de Miljoenennota bevat enkele opmerkelijke punten. In de eerste plaats valt op dat de verwachte daling van de sociale-zekerheidsuitgaven (van het rijk en de fondsen te zamen) met 1,4 procentpunt van het nationale inkomen niet leidt tot een overeenkomstige premiedrukdaling – ondanks de mededeling dat van een kostendekkende premiestelling wordt uitgegaan – maar tot een stabilisatie van die druk. Hierin weerspiegelt zich met name de stelselherziening van de sociale zekerheid. De overheveling van uitgaven van de rijksbegroting naar de sociale fondsen impliceert een verschuiving van de bekostiging uit belastingen naar die uit premies. Naar het zich laat aanzien zal de premiedruk, die anders aanzienlijk had kunnen dalen, door de stelselherziening met meer dan één procentpunt omhoog moeten. Premiedrukstabilisatie betekent in wezen dat de ombuigingen op de uitgaven van de sociale fondsen volledig ten goede komen aan het financieringstekort van het rijk, zoals in de Miljoenennota overigens ook wordt geconstateerd.

Een tweede opvallend aspect is dat ten aanzien van de rentelastontwikkeling wordt gerekend met variant B van de rentelastanalyse, dus met een groei van de rentelasten in de periode 1987-1990 van f. 4 mrd. Dit hangt nauw samen met de veronderstelde – en door minister Ruding blijkbaar ook noodzakelijk geachte – reductie van het financieringstekort met 1 procentpunt per jaar. In de *meerjarenramingen* van de Miljoenennota is echter de rentelastontwikkeling opgenomen die hoort bij variant D, dat wil zeggen een groei van de rentelasten met f. 6,9 mrd.

In de derde plaats is een opmerkelijk punt dat ten aanzien van de belastingen is gerekend met een progressiefactor van één. Deze – technische – keuze is blijkbaar gebaseerd op het feit dat de progressiefactor in 1986 ook ongeveer één zal bedragen (*Miljoenennota 1986*, blz. 107). Ten opzichte van de periode 1981-1985, toen die factor gemiddeld slechts 0,7 bedroeg, is dat een duidelijk herstel. Volgens de MEV zal de endogene groei van de belastingontvangsten in 1986 groter zijn dan die van het nationale inkomen (blz. 23), zodat het CPB uitgaat van een progressiefactor groter dan één. De waarde van de progressiefactor in de komende jaren is vooral van belang voor het antwoord op de vraag of de beoogde stabilisatie van de belastingdruk – exclusief overigens de via de vennootschapsbelasting binnenkomende aardgasbaten – bereikt kan worden zonder wijzigingen in de tarieven. In de Miljoenennota wordt expliciet gewezen op de onzekerheid met betrekking tot de veronderstelling over de hoogte van de macro-economische progressiefactor en wordt een endogene daling van de belastingdruk niet uitgesloten. Als de belastingtarieven zouden moeten worden verhoogd, wordt de elders in de Miljoenennota uitgesproken wens om te komen tot een verkleining van het bruto-nettotraject ernstig gefrustreerd.

Een vierde en laatste aspect dat in dit verband van belang is, betreft de vraag tot hoever het financieringstekort in de komende kabinetsperiode zou moeten worden teruggedrongen op grond van een macro-economisch gefundeerde norm (dus niet op een boekhoudkundige norm die is gebaseerd op een berekening van de rentelastontwikkeling). In het inmiddels al weer 8 jaar oude *Zesde rapport* van de Studiegroep Begrotingsruimte 5) is de structureel aanvaardbare omvang van het financieringstekort op 4 à 5% van het nationale inkomen vastgesteld. Sinds de verschijning van dat rapport is de Nederlandse economie zowel in structureel als in conjunctureel opzicht ingrijpend gewijzigd. Er gaan de laatste tijd stemmen op die zeggen dat een tekort van 7 à 8% in de huidige economische situatie aanvaardbaar zou kunnen zijn 6). In de Miljoenennota wordt aan dit aspect geen aandacht geschonken. Het zou goed zijn de Studiegroep Begrotingsruimte weer eens bij elkaar te roepen om een studie te ver-

4) *NRC Handelsblad*, 17 september 1985, bijlage over de Miljoenennota 1986, blz. 1.

5) Studiegroep Begrotingsruimte, *Zesde rapport*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1977-1978, 15 081, nr. 1-2.

6) Zie b.v. A. Knoester, Financieringstekort aan nieuwe norm toe, *De Telegraaf*, 31 augustus 1985, blz. T.51.

richten naar de aanvaardbare omvang van het tekort in het licht van de huidige macro-economische situatie. De Studiegroep zou haar aandacht dan tevens kunnen richten op de voor de komende jaren realistisch te achten waarde van de macro-economische progressiefactor. De kabinet(s)formateur zou er zijn voordeel mee kunnen doen.

Samenvatting en conclusie

De ombuigingen op de rijksbegroting leiden niet tot een daling van de rijksuitgaven, maar slechts tot een verminderde groei van de uitgaven. Lang niet alle ombuigingen op de rijksbegroting zijn met concrete maatregelen ingevuld, zodat het gevaar groot is dat ze niet worden gerealiseerd. De ombuigingen in de sociale zekerheid zijn wel volledig gespecificeerd, maar hierbij bestaat onzekerheid over de invoeringsdatum van de herziening van het sociale-zekerheidsstelsel. Dit heeft nauwelijks gevolgen voor de uit de stelselherziening voortvloeiende besparingen, want die worden slechts geleidelijk gerealiseerd. In 1986 blijven ze nog beperkt tot f. 50 mln. Wel heeft uitstel van de stelselherziening tot gevolg dat de hierin voorziene verschuiving van WWV-uitgaven van de rijksbegroting naar het Algemeen Werkloosheidsfonds langer op zich laat wachten, waardoor de WWV-uitgaven ook langer ten laste van de rijksbegroting komen. In de sfeer van de ontvangsten van het rijk valt op dat de opbrengst van de inkomstenbelasting sterk is teruggelopen, zonder dat duidelijk is wat hiervan de oorzaak is. De aardgasbaten dalen in 1986 op kasbasis met f. 0,8 mrd., maar op transactiebasis is de daling veel groter: f. 5,9 mrd. Dat het kaseffect in 1986 nog beperkt blijft, hangt samen met een eenmalige versnelling in de afdracht van aardgasbaten door DSM. Maar dit betekent niet meer dan uitstel van het kaseffect tot 1987.

De ombuigingstaakstelling voor de periode 1984-1986 beoogt volgens het regeerakkoord f. 21 mrd. Ter (gedeeltelijke) compensatie van begrotingsoverschrijdingen en exogene mutaties is dit bedrag met f. 8 mrd. verhoogd. Als de door het kabinet-Lubbers overgenomen ombuigingen van f. 6 mrd. uit de *Miljoenennota 1983* hieraan worden toegevoegd, komt het ombuigingstotaal op f. 35 mrd. uit. Volgens een door het Ministerie van Financiën op ons verzoek verstrekte opgave wijkt de verdeling van dit totaal over de rijksbegroting in enge zin, de arbeidsvoorwaarden collectieve sector, de sociale zekerheid en de volksgezondheid slechts weinig af van de verdeling volgens het regeerakkoord. Netto, dat wil zeggen na correctie van de begrotingsoverschrijdingen uit hoofde van beleidsintensiveringen en exo-

gene mutaties, blijkt er voor een bedrag van f. 22 mrd. te worden omgebogen. Mede als gevolg van die begrotingsoverschrijdingen lopen de uitgaven het rijk in procenten van het nationale inkomen aanzienlijk minder snel terug dan de uitgaven die via de sociale fondsen verlopen. Onduidelijk is in welke mate de ombuigingen zijn neergeslagen bij het rijk resp. andere overheden. De indruk zou kunnen ontstaan dat het rijk de ombuigingspijn voor een deel op de lagere overheden heeft afgewenteld, maar dit kan met behulp van het ons beschikbare cijfermateriaal niet omstotelijk worden aangetoond. Opvallend is dat slechts ruim 10% van het ombuigingstotaal aan de heroverwegingsonderzoeken is ontleend, hetgeen de vraag oproept of de budgettaire besluitvorming nog altijd grotendeels een decrementeel karakter heeft. Overigens is de beheersbaarheid van de uitgaven nog steeds een punt van grote zorg. Naar het zich laat aanzien vinden departementen steeds weer nieuwe wegen om aan ombuigingen te ontsnappen. Onze hypothese is dat departementen door te krappe ramingen van uitgaven in het kader van open-einderegelingen optisch hun ombuigingstaakstelling realiseren, maar via exogene verschuivingen in de sfeer van open-einderegelingen die taakstelling ondergraven.

In de komende jaren nemen de rentelasten van het rijk toe, ook in het geval dat zowel het financieringstekort als de rente daalt. Onduidelijkheid bestaat echter over de mate waarin die rentelasten stijgen. Wij constateren een opmerkelijk verschil tussen de opgave van de Miljoenennota en berekeningen van de Banque de Suez Nederland. Een uitsplitsing van de rentelastontwikkeling in een tekorteffect en een rente-effect leidt tot de conclusie dat de mutatie in de rentelast weliswaar gevoelig is voor een reductie van het financieringstekort, maar zeker ook voor een vermindering van de rentevoet. De door de Miljoenennota gegeven vooruitblik op de ombuigingsproblematiek in de periode 1987-1990 is in sterke mate geënt op de analyse van de rentelastontwikkeling en – daaraan gekoppeld – de financieringstekortreductie. Een macro-economische beschouwing over de aanvaardbare omvang van het tekort wordt echter node gemist.

Samenvattend kunnen we concluderen dat de Miljoenennota een grote openhartigheid ten toon spreidt ten aanzien van de budgettaire problemen. Deze openhartigheid is echter in zekere zin eenzijdig en laat vragen op belangrijke onderdelen van het beleid onbeantwoord. Wellicht leiden de komende algemene politieke en financiële beschouwingen alsnog tot duidelijkheid.

A.G.J. Haselbekke
M.P. van der Hoek