

Donderwolken en losse einden: de Miljoenennota 1983

DR. R. GERRITSE — DRS. P. J. M. WILMS*

Zowel aan de inkomsten- als aan de uitgavenkant van de rijksbegroting zijn in 1982 ernstige tegenvallers opgetreden. Als gevolg daarvan liep het financieringstekort tot record-hoogte op. Deze ontwikkelingen hebben de besluitvorming over de begroting 1983 onder nog grotere druk geplaatst dan de laatste jaren al gebruikelijk was. Juist onder die omstandigheden komt het aan op een budgettaire aanvaardbare en sociaal-economisch verdedigbare keuze van beleidsopties. De auteurs van dit artikel zetten uiteen dat het daaraan in de *Miljoenennota 1983* schort en dat de kwaliteit van de politieke afweging zeer te wensen overlaat.

Van een consistente en rationele aanwending van schaarse middelen is geen sprake. Dit geldt ook voor de wijze waarop van de uitkomsten van de heroverwegingsoperatie gebruik wordt gemaakt. Op een nieuw kabinet rust de taak prioriteiten te stellen en daarop een herschikkingsbeleid van de collectieve uitgaven te enten

De tekenen van onbeheersbaarheid

Met nogal wat gevoel voor „understatement” weet de Miljoenennota dit jaar te melden dat „de collectieve sector tekenen van onbeheersbaarheid vertoont”¹⁾. Dat kan niemand ontgaan zijn. Voor het tweede achtereenvolgende jaar is de begroting nu ingediend door een demissionair kabinet: een kabinet dat ditmaal gehalveerd uit de schermutselingen rond de begroting te voorschijn kwam. Dat de staatsrechtelijke status van het kabinet in vergelijking met vorig jaar minder aanleiding tot terughoudendheid in de beleidsvoornemens heeft gegeven, neemt niet weg dat dit kabinet voor de uitvoering van de in de Miljoenennota ontvouwde plannen waarschijnlijk geen verantwoordelijkheid meer zal dragen. Als uitvloeisel van de problemen bij de begrotingsopstelling lijkt zich daarnaast gaandeweg de traditie te ontwikkelen om de besluitvorming in een wel zeer laat stadium af te ronden. Dit jaar is in dat opzicht weer een record geboekt nu de Raad van State de Miljoenennota slechts enkele dagen voor de derde dinsdag in september heeft ontvangen. Een aantal begrotingshoofdstukken moest toen overigens nog volgen. En dan is er nog het derde en meest onmiskenbare teken van onbeheersbaarheid: een financieringstekort dat met een omvang van ruim 10 procent bijna 4 punten boven de ramingen ten tijde van de opstelling van de *Miljoenennota 1982* ligt.

Alleen de hoofdlijnen van deze balans staan al op gespannen voet met de teneur van de *Miljoenennota 1983* dat na een aantal jaren van ontsporing nu toch een hoopvol en krachtadig begin is gemaakt met een aantal verbeteringen in het begrotingsbeleid, zoals aanbevelen in het met de Miljoenennota uitgebrachte interimrapport van de ambtelijke Studiegroep Begrotingsruimte. Van een betere beheersing van de begroting moet althans nog blijken.

Donderwolken

De waarde van de *Miljoenennota 1982* als financieel kader voor het dit jaar gevoerde begrotingsbeleid is erg betrekkelijk geweest. Reeds kort na het indienen van de rijksbegroting bleken de gepresenteerde budgettaire gegevens voor 1982 achterhaald te zijn. Nog voordat het begrotingsjaar van start was gegaan, heeft de regering aan het parlement in een tweetal nota's verslag gedaan van de verslechtingen in het begrotingsbeeld. In het be-

grotingsjaar zelf heeft de minister van Financiën bij brief van 17 maart en in de Voorjaarsnota een verder versomberde budgettaire situatie geschetst. Ten slotte maakten weer nieuwe tegenslagen een nadere bijstelling van de cijfers noodzakelijk in de *Miljoenennota 1983*.

Allereerst zijn in 1982 aan de *inkomstenkant* van de rijksbegroting aanzienlijke tegenvallers opgetreden. In tabel 1 zijn de herzieningen van de inkomstenramingen ten opzichte van die in de *Miljoenennota 1982* in kaart gebracht. In de tabel zijn de gecumuleerde mutaties weergegeven tot en met de Voorjaarsnota en de nadien opgetreden veranderingen zoals gemeld in de *Miljoenennota 1983*.

Tabel 1. Mutaties ontvangsten rijk t.o.v. ramingen in de *Miljoenennota 1982* (in mrd. gld.)

1982	Voorjaarsnota 1982	Miljoenennota 1983	Totaal
<i>Belastingen</i>			
— fiscale maatregelen	+ 0,6	—	+ 0,6
— macro-economische ontwikkeling	- 3,3	- 1,8	- 5,1
— aardgas	- 0,6	—	- 0,6
<i>Niet-belastingmiddelen</i>			
— aardgas	- 4,1	- 0,2	- 4,3
— overige	+ 0,6	—	+ 0,6
<i>Totaal</i>	- 6,8	- 2,0	- 8,8

Bron: Samengesteld op basis van *Miljoenennota 1982*, *Miljoenennota 1983* en *Voorjaarsnota 1982*.

In totaal vallen de vermoedelijke uitkomsten bijna 7% lager uit dan de oorspronkelijk geraamde inkomsten.

Een groot gedeelte van de tegenvallers in de inkomsten hangt samen met de ongunstige macro-economische ontwikkelingen. Loon- en inkomstenbelasting (- f. 2,6 mrd.), vennootschapsbelasting (- f. 0,7 mrd.) en omzetbelasting (- f. 1,7 mrd.) bleven ver achter bij de oorspronkelijke ramingen. De gerealiseerde belastinginkomsten blijken overigens al enkele jaren telkens ach-

* De auteurs zijn werkzaam bij het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven.

1) *Miljoenennota 1983*, 17 600, nr. 1, blz. 10.

ter te blijven bij de ramingen, maar in voorgaande jaren werden deze tegenvallers (ten dele) gecompenseerd door meevallers aan de kant van de niet-belastingmiddelen. Dit jaar is daarvan geen sprake. De aardgasopbrengsten zijn voor het eerst aanzienlijk lager dan geraamd als gevolg van tegenvallende volume- en ruilvoetontwikkelingen. Met reden wordt dan ook in de Miljoenennota geconstateerd dat het besef hoezeer de snelle stijging van de aardgasbaten in het verleden voor een relatieve verlichting van de financieringsproblematiek heeft gezorgd, ons nu hardhandig wordt bijgebracht 2). De uitgebleven groei van de aardgasbaten heeft een drastische bijstelling in de meerjarencijfers met betrekking tot de aardgasbaten noodzakelijk gemaakt. In tabel 2 wordt deze neerwaartse bijstelling geïllustreerd.

Tabel 2. Geraamde aardgasbaten (in mrd. gld.; niet-belastingmiddelen)

	1982	1983	1984	1985
Miljoenennota 1981	14,0	15,8	16,5	17,2
Miljoenennota 1982	17,8	20,4	22,7	23,0
Miljoenennota 1983	13,5	14,9	15,9	15,9

Bron: Samengesteld op basis van *Miljoenennota 1981*, *Miljoenennota 1982* en *Miljoenennota 1983*.

Met de geactualiseerde meerjarenramingen van de aardgasbaten wordt thans overigens tegemoetgekomen aan de aanbeveling van de Studiegroep Begrotingsruimte om bij de meerjarenplanning trendmatig uit te gaan van nominaal constante baten uit aardgasexport.

Ook de *uitgavenkant* van de rijksbegroting is niet zonder donderwolken. Kasplafonds, verplichtingenstops en ingelaste bezuinigingsrondes hebben ook in 1982 niet kunnen verhinderen dat

de uitgaven de ramingen opnieuw te boven gingen. Tabel 3 laat zien dat 1982 geen uitzondering vormt op de regel dat additionele uitgaven de bezuinigingsbedragen te boven gaan 3). Het komende jaar gaat het daarbij volgens de huidige ramingen al om meer dan f. 13 mrd. aan additionele uitgaven. Voor een groot deel dragen deze extra uitgaven een „exogeen” karakter. In 1983 stuwen vooral additionele uitgaven in verband met rentelasten (f. 1,4 mrd.) en werkloosheid (f. 4,7 mrd.) de categorie „overige extra uitgaven” omhoog, terwijl ook de rebudgettering van een deel van de uitgaven voor ontwikkelingssamenwerking en de sociale woningbouw (f. 1,4 mrd.) en beleidsintensiveringen (f. 2 mrd.) hun sporen nalaten.

Tabel 3. Bijstelling meerjarenramingen 1980–1983 (in mrd. gld.)

	1980	1981	1982	1983
Meerjarencijfer <i>Miljoenennota 1979</i>	102,2			
Ombuigingen	- 1,5			
Loon- en prijsbijstelling	+ 5,2			
Overige extra uitgaven	+ 4,7			
Meerjarencijfers <i>Miljoenennota 1980</i>	110,6	112,9		
Ombuigingen		- 6,8		
Loon- en prijsbijstelling		+ 3,3		
Overige extra uitgaven		+ 5,9		
Meerjarencijfers <i>Miljoenennota 1981</i>		115,3	118,8	
Ombuigingen			- 5,2	
Loon- en prijsbijstelling			+ 3,8	
Overige extra uitgaven			+ 5,7	
Meerjarencijfers <i>Miljoenennota 1982</i>			123,1	127,6
Ombuigingen				- 9,4
Terugtrekking rijksbijdragen sociale fondsen				- 3,4
Loon- en prijsbijstellingen				+ 3,3
Overige extra uitgaven				+ 13,2
Meerjarencijfer <i>Miljoenennota 1983</i>				131,3

Bron: Samengesteld op basis van *Miljoenennota 1980*, *Miljoenennota 1981*, *Miljoenennota 1982* en *Miljoenennota 1983*.

Overigens moet worden aangetekend dat de vermelde ombuigingsbedragen steeds voornemens zijn. De realisatie is dan nog punt twee en de ervaringen uit het afgelopen jaar stemmen in dit opzicht niet tot gerustheid. Zo werd eerder dit jaar in de Voorjaarsnota geconstateerd dat een bezuinigingsbedrag van f. 2,2 mrd. niet ingevuld was of nog niet kon worden gerealiseerd. Hoewel daartoe maatregelen in het vooruitzicht werden gesteld, bleek bij de voorbereiding van de *Miljoenennota 1983* dat er door vervallen maatregelen opnieuw een gat was geslagen, nu ter waarde van f. 3,2 mrd. voor 1983. De nu aangekondigde bezuinigingen staan ten bedrage van f. 9,4 mrd. op papier (tabel 3). Welk deel daarvan in de komende Voorjaarsnota als niet te realiseren terugkomt, moet worden afgewacht.

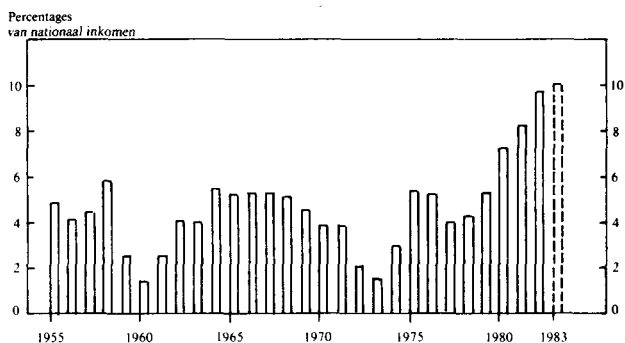
Financieringstekort

De resultante van tegenvallende inkomsten en toenemende uitgaven is een aflopend financieringstekort. De mogelijkheden om een geordend begrotingsbeleid te voeren worden zeer beperkt door de uitzonderlijke hoogte van het huidige tekort. In de figuur wordt een indruk gegeven van de ontwikkeling van het financieringstekort in de afgelopen decennia.

2) *Miljoenennota 1983*, 17 600, nr. 1, blz. 46.

3) Zie voor een tussenstand R. Gerritse en N. C. M. van Niekerk, *Miljoenennota 1982*: de achterkant van het gelijk, *ESB*, 30 september 1981, blz. 951 en A. G. J. Haselbekke en M. P. van der Hoek, *Pres(en)tatie zwakke stee in de Voorjaarsnota 1982*, *ESB*, 14 juli 1982.

Figuur. Ontwikkeling financieringstekort gehele overheid 1955-1983 (kasbasis, definitie MEV).



Bron: Centraal Economisch Plan en Macro Economische Verkenning 1983.

Uit de figuur blijkt dat het financieringstekort zich tot enige jaren terug trendmatig rond de 4 % van het nationale inkomen bewoog: een niveau dat ook nu nog als aanvaardbare trend beschouwd wordt, maar bij de huidige extreme tekorten een luchtspiegeling blijft.

De uitzonderlijke omvang van het financieringstekort is, zoals gezegd, niet zonder implicaties voor de begrotingsvoorbereiding. Door de nood gedwongen, werd in 1979 afgestapt van het trendmatig begrotingsbeleid en ook in het afgelopen begrotingsjaar is het feitelijk financieringstekort als oriëntatiepunt gekozen. Het financieringstekort kan onder die omstandigheden, anders dan binnen het structurele begrotingskader, niet langer als buffer bij tegenvallers fungeren en de begroting moet voortdurend worden bijgesteld. Voor de begrotingsprocedure behelst een oriëntatie op het feitelijk tekort bovendien een slepende vertraging in de besluitvorming, omdat de feitelijke prognoses voor het begrotingsjaar pas in de zomer bekend zijn.

Het kompas van het feitelijk financieringstekort heeft in het afgelopen jaar tijdens de begrotingsuitvoering geleid tot een nauwe koppeling van begrotingsbeeld en begrotingsbeleid, waardoor elke wijziging in de raming van inkomsten en uitgaven op korte termijn repercussies heeft voor de ombuigingsstaakstelling. Omdat het ombuigingskader beperkt blijft tot één jaar zal in het begrotingsbeleid een zekere bijziendheid ontstaan, waarbij het budgettaire beeld van het eerstkomende jaar zozeer centraal staat, dat meerjarenperspectieven uit het zicht verdwijnen. Het begrotingsbeleid krijgt daarmee onontkoombaar het karakter van sisyfusarbeid, waarin moeizaam overeengekomen ombuigingspakketten later weer door — soms zelf geïnduceerde — tegenvallers worden overspoeld. Een beheersing van de begroting vereist een ander soort spanning.

Kiezen onder druk

De niet-aflatende stroom tegenvallers in de belastingopbrengsten en aardgasbaten, de onstuitbare uitgavengroei en het daarmee sterk oplopende financieringstekort trekken een zware wissel op de kwaliteit van besluitvormingsprocedures en prioriteitenstelling. Het is bij uitstek onder die omstandigheden dat het op een budgettair aanvaardbare, sociaal-economisch verdedigbare en ook in effect te bewerkstelligen afweging van beleidsopties aankomt. Maar in de *Miljoenennota 1983* is onbeheersbaarheid troef. „Ofschoon de problemen in belangrijke mate worden veroorzaakt door economische factoren”, zo wordt in de *Miljoenennota* geconstateerd, „doet zich ook gevoelen dat in het bestuurlijke, procedurele en financieel-technische vlak sprake is van gebreken, waardoor de beleidsvoorbereidende, besluitvormende en uitvoerende instanties in wezen nauwelijks zijn opgewassen tegen de sterk toegenomen noodzaak tot ombuigen” 4). Enerzijds zijn het de door de buitensporige werkloosheid omhoog gedreven overdrachtsuitgaven, de door de rentestand en het tekort meegevoerde rentelasten en de door de hardnekkige recessie teruggedrongen belastingopbrengsten die het beeld van de rijksbegroting voor 1983 sterk bepalen. Anderzijds staat daar een

klaarblijkelijk onvermogen van het bestuurlijke apparaat tegenover om die druk — via het inruilen van oud voor nieuw beleid en via het temperen van ambities — enigermate effectief op te vangen.

De druk is inderdaad groot. Het beslag dat de rentelasten en de overdrachtsuitgaven in het kader van de werkloosheidswetten op de jaarlijkse toename van de publieke uitgaven leggen is aanzienlijk en het is bovendien in de laatste jaren buitengewoon sterk toegenomen. Daarmee is de ruimte voor alle overige publieke uitgaven sterk beperkt. Dit wordt geïllustreerd in tabel 4.

Tabel 4. Aandeel van enkele uitgavencategorieën in de toename van de totale publieke uitgaven (in procenten; gehele collectieve sector)

	1981	1982	1983a)
Rentelast	19	23	31
Uitgaven (direct) i.v.m. werkloosheid	18	25	39
Overige uitgaven	63	52	30
Totaal.....	100	100	100

a) Geraamd.

Bron: Samengesteld op basis van gegevens in de *Macro Economische Verkenning 1982* en *Macro Economische Verkenning 1983*.

De stijging van de rentelasten (die naar schatting van het Centraal Planbureau in 1983 een bedrag zullen belopen dat overeenkomt met 6,5% van het nationaal inkomen) zal het komend jaar al goed zijn voor een derde van de toename van de totale publieke uitgaven, die op circa f. 11 mrd. wordt geraamd.

De toename van de uitgaven die worden gedaan in het kader van de werkloosheidswetten (WW, WWV, RWW en WSW) neemt thans al een kwart van de gehele toename van de publieke uitgaven voor haar rekening en dat aandeel zal in 1983 naar schatting om en nabij de 40% belopen. Als gevolg van deze ontwikkelingen loopt het deel van de stijging van de publieke uitgaven dat voor rekening komt van alle overige uitgaven sterk terug. De toename van deze overige categorieën zal dan volgend jaar trouwens net voldoende zijn om over het geheel de verwachte inflatie goed te maken.

De marges worden jaarlijks smaller, nu er — althans in volume — niet meer te groeien valt. Maar daaruit kan niet de conclusie worden getrokken dat de rijksbegroting, en wat dat betreft ook de begrotingen van lagere overheden, in die mate door de recessie worden overspoeld dat de publieke financiën thans niet langer beheersbaar zijn. Klaarblijkelijk onbeheerst, dat wel, maar onbeheersbaar zeker niet. Met nulgroei, met 700.000 werklozen en met een tekort van 10 à 11% is daarentegen de laatste en tegelijk meest fundamentele eis die aan het beleid gesteld mag worden — de „enige absolute eis” heeft Wolfson geschreven — vanzelf aan de orde: „de eis (dat) het economisch beleid (...) maakbaar is, vatbaar voor een consistente aanwending van schaarse middelen. Beleid dat niet maakbaar is breekt de handen af” 5). Een begroting die niet beheersbaar is, breekt inderdaad meer dan alleen kabinetten op.

Juist in het keurslijf van een recessie komt het op de kwaliteit van politieke afwegingen aan: op de houdbaarheid van spelregels en procedures en op de consistentie, de uitvoerbaarheid en de effectiviteit van het beleid. Geconstateerd moet worden dat de interdepartementale Studiegroep Begrotingsruimte, in haar als bijlage bij de *Miljoenennota* gevoegde interimrapport, in dit opzicht weinig heel laat van het begrotingsbeleid van de rijksoverheid. Overtreding van budgettaire normen, ontbrekende meerjarenkaders, te optimistische veronderstellingen, patstellingen, gebrekkige besluitvormingsprocedures, gebrekkige prioriteitenafweging, coördinatieproblemen en een ondoorzichtig begrotingsbeeld, dat zijn zo de repeterende trefwoorden uit het interimrap-

4) *Miljoenennota 1983*, 17 600, nr. 1, blz. 10.

5) D. J. Wolfson, *Inkomensverdeling en beheersbaarheid*, in: D. J. Wolfson (red.), *Naar een beheersbare collectieve sector*, Deventer, 1981, blz. 197.

port. Van een consistente en rationele aanwending van schaarse middelen kan in dat kader geen sprake zijn.

Als voorwaarden voor een rationele politieke afweging van prioriteiten noemt de Studiegroep de opstelling van een voortrollend meerjarenkader van bezuinigingen en een in het lopende begrotingsjaar volgtijdelijk geordende besluitvormingsprocedure ten aanzien van de lopende taakstelling van de bezuinigingen (een specifieke, gedetailleerde ijkning van het rollende bezuinigingsplan in het voorjaar, gevolgd door een generieke herijking in juli/augustus). Binnen dat raamwerk bepleit de studiegroep de definitieve teraardebestelling van de min of meer evenredige omslag van bezuinigingen over verschillende begrotingshoofdstukken (het z.g. „versleutelen”). De pijn behoort niet netjes te worden gespreid, er behoort uitdrukking te worden gegeven aan prioriteiten en posterioriteiten. De formulering van een voorkeursordering binnen de begroting kan, zo stelt de Studiegroep, mede berusten op de alsdan beschikbare uitkomsten van de heroverwegingen. Er wordt dan ook gepleit voor een aansluiting van de heroverwegingsprocedure met de begrotingscyclus. Of dat laatste verstandig is, is nog de vraag. Maar laten we eerst kijken naar de voorkeursordering van het demissionaire interimkabinet.

Voorkeursordering

Om het tekort niet nog verder op te laten lopen, heeft het kabinet een totaal van f. 13 mrd. aan maatregelen voor 1983 voorgesteld. Ongeveer f. 4,5 mrd. daarvan bestaat uit belasting- en premieverhoging. Te bezuinigen resteert ruim f. 8,5 mrd. 6). Van deze f. 8,5 mrd. wordt ongeveer f. 2 mrd. aan bezuinigingen op de rijksbegroting „in enge zin” gevonden, d.w.z. door directe ingrepen in programma's. Buiten de rijksbegroting, in de sfeer van de sociale verzekeringen, wordt — naast een algehele bevrozing van uitkeringsniveaus — voor ongeveer f. 1,7 mrd. ingegrepen. Globaal wordt er aldus in de (min of meer) volumesfeer een bedrag van f. 3,7 mrd. aan bezuinigingen op papier gezet.

In tabel 5 is weergegeven hoe deze voorgenomen bezuinigingen ruwweg over de hoofdgebieden van het beleid zijn verdeeld. Afgezien is dus van de verdeling van de voorgestelde bevrozing van alle van de collectieve sector afhankelijke inkomens over de verschillende beleidsterreinen.

Tabel 5. Procentuele verdeling van publieke uitgaven en bezuinigingen over hoofdgebieden van het beleid in 1983 (rijk en sociale verzekeringen; exclusief bevrozing inkomens)

	Uitgaven	Bezuinigingen in „volume”
Algemene en juridische aangelegenheden	5,8	9,1
Internationale en veiligheidszaken	6,3	2,6
Infrastructuur en volkshuisvesting	11,6	15,5
Economische aangelegenheden	2,6	4,8
Sociale zekerheid en volksgezondheid	52,9	49,9
Sociaal-culturele aangelegenheden	2,5	2,3
Onderwijs en wetenschap	11,8	12,0
Gemeente- en Provinciefonds	6,5	4,0
Totaal a)	100	100

a) Exclusief onverdeelde uitgaven en nationale schuld.

Bron: Samengesteld op basis van *Miljoenennota 1983* en *Macro Economische Verkenning 1983*.

De eerste kolom van tabel 5 geeft de procentuele verdeling van de rijks- en sociale-verzekeringsuitgaven (exclusief rente en aflossing) over acht beleidsterreinen. In de tweede kolom is de procentuele verdeling gegeven van de bezuinigingen die min of meer een volumekarakter hebben (in totaal ongeveer f. 3,7 mrd.).

In verhouding tot de overige beleidsterreinen worden de internationale en veiligheidszaken duidelijk ontzien. In verhouding tot de bestaande verdeling van de uitgaven worden de meeste bezuinigingen gevraagd van de algemene en juridische en de eco-

6) De in tabel 3 vermelde ombuigingen ad f. 9,4 mrd. omvatten tevens enige reeds vóór de Voorjaarsnota 1982 aangekondigde bezuinigingen, die hier buiten beschouwing gelaten zijn.

nomische beleidsterreinen. De klaarblijkelijke (ex ante) ordening van voorkeuren is in tabel 6 uitgebreid weergegeven. Daarin is de gemiddelde rangorde gebaseerd op het gewicht van de uitgaven in het totaal (eerste kolom tabel 5) en is de marginale rangorde, d.w.z. de voorkeuren die in de mate van verandering tot uitdrukking komen, afgeleid van de verdeling van de bezuinigingen in relatie tot de gemiddelde klaarblijkelijke voorkeur (de verhouding van de tweede en de eerste kolom van tabel 5).

Tabel 6. Gemiddelde en marginale klaarblijkelijke voorkeurs-
ordering naar hoofdgebieden van het beleid

Gemiddeld	Marginaal
1. Sociale zekerheid en volksgezondheid	1. Internationale en veiligheidszaken
2. Onderwijs en wetenschap	2. Gemeente- en Provinciefonds
3. Infrastructuur en volkshuisvesting	3. Sociaal-culturele aangelegenheden
4. Gemeente- en Provinciefonds	4. Sociale zekerheid en volksgezondheid
5. Internationale en veiligheidszaken	5. Onderwijs en wetenschap
6. Algemene en juridische aangelegenheden	6. Infrastructuur en volkshuisvesting
7. Economische aangelegenheden	7. Algemene en juridische aangelegenheden
8. Sociaal-culturele aangelegenheden	8. Economische aangelegenheden

Hoe hortend en stotend er ook procedureel tot een afweging is gekomen, tabel 6 geeft er de uitkomst van. De grote uitgavenposten zijn die in verband met sociale zekerheid en volksgezondheid, onderwijs en wetenschap en infrastructuur en volkshuisvesting. Geen van deze terreinen wordt — globaal gesproken — in bijzondere mate ontzien. Van het beleidsterrein van infrastructuur en volkshuisvesting worden nog relatief de meeste (volume-) bezuinigingen gevraagd. Nummer vijf van de gemiddelde voorkeuren, maar nummer één waar het de voorkeuren *à margre* betreft, staan defensie en ontwikkelingssamenwerking.

Heroverwegen en begroten

Een afweging op hoofdpunten van het beleid moge nuttig en noodzakelijk zijn, zij is te grof en de begrotingsvoorbereiding kan niet zonder nadere verbijzonderingen. Hiertoe worden, na de nu op het geduldige papier verguisde versleutelingsen en „nader in te vullen ombuigingen”, thans de heroverwegingen te hulp geroepen. Aan de hand van de uitkomsten van de verschillende heroverwegingsvarianten zou in het licht van de vereiste bezuinigingen een politieke prioriteitenstelling tijdens het proces van begrotingsvoorbereiding beter mogelijk zijn 7). Dat is een vergissing.

De heroverwegingen zijn een vorm van afgedwongen beleidsanalyse, waarbij de gestelde budgettaire randvoorwaarden een dwangmiddel zijn om te komen tot de formulering van fundamenteel alternatieve beleidsopties in termen van organisatie, van doelmatigheid, van effectiviteit en van kosten. Heroverwegingen zijn geen eufemisme voor majeure bezuinigingen. Zo behoren de heroverwegingen in beginsel alle overheidsactiviteiten te betreffen, of deze nu voor nul of voor een miljard op de begroting staan. De „verborgen beleidskosten” die het gevolg zijn van regelgeving zijn een voorbeeld van zo'n nul op de begroting. Een te grote ondergeschiktmaking van de heroverwegingen aan het begrotingsproces dringt beleidsalternatieven die in budgettair opzicht „nulopties” zijn naar de achtergrond. Bovendien behoeven er geen korte-termijneffecten verbonden te zijn aan de heroverwegingsvarianten, noch budgettair bij de uitvoering, noch qua termijnen van voorbereiding en uitvoering zelf. De horizon van de begrotingsvoorbereiding — ook binnen meerjarenkaders voor de bezuinigingen — is korter dan die van de inhoudelijke beleidsanalyse 8). Het is niet denkbeeldig dat de opstellers van de begroting met de „heroverwegingsbedragen” in de hand aan zelfoverschatting gaan leiden, terwijl evidente langere-termijnopties blijven liggen. De heroverwegingen, heeft Drees terecht geconstateerd, „signaleren de mogelijkheden om een uitgaafstroom te wijzigen; dit zal soms pas na een aantal jaren tot resultaten leiden. Ze zijn inhoudelijk gericht op de factoren die tot uitgaven in de toekomst leiden, niet op de omvang van uitgaven in een jaar” 9). Ten slotte is het niet gelukkig om door een al te sterke koppeling van heroverwegingen en begrotingsvoorbereiding het parlement slechts met de resultaten van heroverwegingen in begrotingstermen te confronteren. Bij een politiek zo re-

levante herwaardering op onderdelen van het overheidsbeleid is er daarentegen alles voor te zeggen het parlement actief in de beleidsevaluatie zelf te betrekken 10). zodat een evenwicht tussen beleidsvorming, beleidsevaluatie, beleidswijziging of -beëindiging en autorisatie kan ontstaan.

De heroverwegingen zijn budgettair in geen dele irrelevant. Maar men beware de eigen status ervan, met een eigen actieprogramma en met aandacht ook voor die overheidsactiviteiten waar het niet met bakken tegelijk gaat of waar de wortel dieper ligt dan met een pennestreek in de begroting te bereiken is. Zalm heeft opgemerkt dat in het begrotingsbeleid „flexibiliteitscriteria” de boventoon voeren en „nuttigheidscriteria” overschaduwden 11). Welnu, we zijn hard op weg in die zin ook de heroverwegingen aan de waan van alledag op te offeren.

Losse einden

De nu ingediende Miljoenennota verdient geen schoonheids-prijzen. Financieel is de rijksbegroting stuurloos, sociaal-economisch lijkt men het stuur bewust maar te hebben losgelaten en bestuurlijk is er geen uitzicht op dat het Ministerie van Financiën de begrotingsvoorbereiding het komend jaar weer op de rails zal weten te krijgen. Financieel grijpt het kabinet — met een bevrizing van salarissen en uitkeringen, met een oningevuld dekingsplan en met aanmerkelijke sociale-premieverzwaringen — nogal onbesuisd naar de noodrem. Dat die noodrem op deze manier echter niet werkt, is met betrekkelijke zekerheid te voorspellen. Het kabinet becijfert de uitkomst van de bevrizing van ambtenarsalarissen en sociale uitkeringen op ongeveer f. 5 mrd. en roept het bedrijfsleven op om overeenkomstig te matigen. De bij een dergelijk beleid optredende uitverdieneffecten van enkele miljarden aan de belastingkant worden voor kennisgeving aangenomen: een „pikante” reactie op het te voeren beleid, zo weet de Miljoenennota te melden 12). Inverdieneffecten zijn — terecht — uit, uitverdieneffecten zijn — helaas — in. Het financieringstekort wordt er niet kleiner door, integendeel. De noodrem werkt niet; misbruik bestraft zichzelf.

Nadat, daarnaast, het sociaal-economisch beleid enige jaren met weinig succes gelijktijdig de twee sporen van remmen en stimuleren beoogde te volgen, is de Miljoenennota thans wel uiterst „one-track minded”. De in het vooruitzicht gestelde economische effecten van het beleid leunen zwaar, te zwaar, op de veronderstelling van een significant verband tussen tekortreductie en renteverlaging 13). Dat daarbij volgens de ramingen van enige tekortreductie geen sprake zal zijn, schijnt het kabinet niet in bijzondere mate te hinderen. De weg van renteverlaging door tekortreductie is bovendien wel erg slecht verlicht en we moeten maar afwachten of zij begaanbaar is. En dan is er nog de begrotingsvoorbereiding zelf. De Studiegroep Begrotingsruimte is — ad interim — aan het woord geweest. Het huidige kabinet onderschrijft veel van de bezwaren die naar voren zijn gebracht, maar het werkelijke antwoord is aan het nieuwe kabinet. Aan dat nieuwe kabinet, alles bij elkaar, de taak prioriteiten te stellen en daarop een herschikkingsbeleid van collectieve uitgaven te enten. Aan dat nieuwe kabinet wat ons betreft ook de taak de heroverwegingen op waarde te schatten en een heroverwegingsbeleid te ontwikkelen dat meer is dan wat op zich eigen behoort te zijn aan het begrotingsbeleid. Aan een nieuw kabinet dan nog de taak economisch beleid te maken en de begroting als geheel in het gerede te krijgen. Donderwolven zijn er meer dan genoeg. De *Miljoenennota 1983* laat niet minder losse einden.

Ronald Gerritse
Peter Wilms

7) Vgl. *Miljoenennota 1983*, 17 600, nr. 1, blz. 56-57.

8) Zie W. Drees, Kanttekeningen bij reorganisatie van de begrotingsprocedures, *Beleidsanalyse*, 1982-2, blz. 28

9) W. Drees, op cit., blz. 28.

10) Zie ook N. C. M. van Niekerk, Heroverwegingsoperatie 1981 en het ambacht van ombuigen, *Openbare Uitgaven*, 1981-13, blz. 223 e.v.

11) G. Zalm, Begrotingsbeleid en begrotingsvoorbereiding, *Beleidsanalyse*, 1982-2, blz. 24-25.

12) *Miljoenennota 1983*, 17 600, nr. 1, blz. 54; zie ook blz. 67-68.

13) Vgl. *Miljoenennota 1983*, 17 600, nr. 1, blz. 44.