

De zeven magere jaren in de collectieve sector

De kabinetten-Lubbers I en II voerden het op orde brengen van de overheidsfinanciën hoog in het vaandel. Het is niet bij goede voornemens gebleven: de doelstellingen voor de verlaging van het financieringstekort en de stabilisering van de collectieve-lastendruk zijn ruimschoots gehaald. Dit betekent volgens de auteurs echter nog niet dat het rozegeur en maneschijn is in de collectieve sector. Zo laat de begrotingsdiscipline veel te wensen over. Daarnaast wijzen zij erop dat er de komende jaren vanuit diverse maatschappelijke geleidingen financiële claims te verwachten zijn, waardoor het verder op orde brengen van de openbare financiën kan worden bemoeilijkt.

DRS. J.A.H. BRON – DRS. J.H. HOOGTEIJLING – DRS. R. KLUNDER*

Het financieel-economische beleid van het eerste en het tweede kabinet-Lubbers heeft in het teken gestaan van de, zoals het welluidend omschreven werd, 'sanering' van de overheidsfinanciën. Er diende bezuinigd te worden op de collectieve uitgaven, het financieringstekort moest worden verlaagd en de collectieve-lastendruk mocht in elk geval niet meer toenemen. Als we de ontwikkeling van de overheidsfinanciën voor de periode 1983-1989 bekijken, dan kan worden vastgesteld dat de kabinetten-Lubbers I en II in deze opzet zijn geslaagd. Uit tabel 1 blijkt dat het financieringstekort, de collectieve uitgaven en de collectieve lasten, uitgedrukt in procenten van het nationale inkomen, duidelijk zijn gedaald. Het financieringstekort neemt over de beschouwde periode met 4 procentpunten af en de collectieve-uitgavenquote en de collectieve-lastendruk dalen met ongeveer 8, respectievelijk 1,5 procentpunten.

Na twee regeerperiodes onder minister-president Lubbers kan de balans worden opgemaakt op het terrein van de openbare financiën. Is het karwei geklaard, of blijft er nog het een en ander te wensen over? Er is veel gebeurd in die afgelopen zeven jaar. In dit artikel bespreken wij de belangrijkste ontwikkelingen op het brede terrein van de overheidsfinanciën. Het spreekt voor zich dat we daarbij globaal te werk moeten gaan.

Tabel 1. Ontwikkeling overheidsfinanciën in procenten van het netto nationale inkomen tegen marktprijzen, 1983-1989

	1983	1986	1988	1989	1989 ^b
Financieringstekort ^a	-10,1	-6,4	-6,0	-6,0	-6,0
Collectieve-uitgavenquote	71,2	66,7	66,1	63,2	62,9
- rijk	22,7	22,2	23,0	21,1	
- ov. publiekr. lichamen	23,8	21,7	19,7	18,4	
- sociale verzekeringen	24,7	22,8	23,4	23,7	
Collectieve-lastendruk	54,3	52,9	54,7	52,9	52,6

a. Exclusief vervroegde aflossing woningwettelingen en inclusief debudgetteringen.

b. Voorjaarsnota 1989.

Bron: *Miljoenennota 1989* en *Voorjaarsnota 1989*.

Saneringsbeleid

De in het regeerakkoord van het tweede kabinet-Lubbers expliciet vermelde doelstelling voor het financieringstekort – een reductie tot ten hoogste 5,25 procent van het nationale inkomen in 1990 – en de doelstelling voor de collectieve-lastendruk – ten minste stabilisatie in 1990 – lijken gemakkelijk gerealiseerd te kunnen worden. Volgens recente berekeningen van het Centraal Planbureau komt in 1990 het financieringstekort uit op 5% en de collectieve-lastendruk op 51,1%¹.

Daarmee is een opmerkelijke prestatie geleverd. Tot 1983 namen de collectieve-uitgavenquote en de collectieve-lastendruk voortdurend toe, terwijl het financieringstekort vanaf het midden van de jaren zeventig tot 1983 welhaast explosief steeg. De kabinetten-Lubbers I en II hebben de stijging van deze drie grootheden weten om te buigen in een afgetekende daling. Leviathan, het alles en iedereen verslindende monster waar de collectieve sector vaak mee is vergeleken, lijkt getemd. Die prestatie is des te opmerkelijker aangezien vanaf 1987 een zeer forse derving aan aardgasopbrengsten moest worden opgevangen. Deze inkomsten bedroegen in 1985 nog f 23 mrd., terwijl voor 1990 slechts een opbrengst van f 6,5 mrd. wordt voorzien.

Aan de andere kant moet worden opgemerkt dat de daling van het financieringstekort voor een deel tot stand is gekomen door het zogenaamde noemereffect. Het noemereffect is de verlaging van het financieringstekort door een hoger niveau van het nationale inkomen dan aanvankelijk werd verondersteld. Het Centraal Planbureau heeft berekend dat de thans geraamde daling van het financieringstekort tot 5% van het nationale inkomen in 1990 voor 2 procentpunten te danken is aan de hogere dan de geraamde economische groei die aan het regeerakkoord van

* De auteurs zijn verbonden aan het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven te Den Haag.

1. Centraal Planbureau, *Economisch Beeld 1990*, Den Haag, 1989, blz. 74-80.

Tabel 2. De ontwikkeling van de rijksuitgaven sinds de Meerjarencijferbrief in miljarden gulden

	Uitgaven				Netto Uitgaven ^a (saldo uitgaven en niet-belastingontvangsten)			
	1987	1988	1989	1990	1987	1988	1989	1990
Meerjarencijferbrief (stand regeerakkoord)	166,6	165,6	165,7	166,9	144,0	143,6	143,3	144,4
1.Meevallers	-4,7	-4,7	-5,2	-6,1	-7,3	-6,8	-6,7	-7,4
2.Tegenvallers	8,6	8,9	9,1	10,8	9,7	11,5	12,2	13,9
3.Beleidsmatige verhogingen	3,7	5,3	6,5	8,5	4,0	5,6	6,7	8,8
4.Specifieke compensaties	-2,0	-2,5	-2,4	-4,4	-2,3	-2,9	-3,8	-5,0
5.Overschrijdingen (1+2+3+4)	5,6	7,0	8,0	8,8	4,1	7,4	8,4	10,3
6.Ombuigingen	-	-3,5	-6,0	-5,9	-	-4,4	-6,2	-6,7
7.Saldo (5+6)	5,6	3,5	2,0	2,9	4,1	3,0	2,2	3,6
8.Nominale mutaties ^b	0,7	1,1	2,1	2,6	0,7	1,0	1,9	2,5
9.Technische bijstellingen	0,6	-0,1	-0,7	-3,1	0,0	-0,4	3,4	0,6
10.Miljoenennota 1989	173,9	170,2	169,2	169,3	148,9	147,4	150,7	151,1

a. Exclusief gasbaten en milieueffingen, die tot de collectieve lasten worden gerekend.

b. Mutaties die het gevolg zijn van algemene nominale ontwikkelingen behoeven niet gecompenseerd te worden, mits het algemene budgettaire beeld dit toelaat.

het tweede kabinet-Lubbers ten grondslag lag². Hetzelfde geldt voor de collectieve-uitgavenquote en -lastendruk. Zonder de meevallende economische groei was het veel moeilijker geweest om beide quoten te laten dalen tot 62,9, respectievelijk 52,6 procent in 1989. Anders gezegd: zonder de onverwacht hoge toeneming van het nationale inkomen hadden er nog meer pijnlijke ombuigingen moeten plaatsvinden om de gestelde doeleinden voor de overheidsfinanciën te bereiken.

De constatering dat de kabinetten-Lubbers I en II de door hen gewenste ontwikkeling van de overheidsfinanciën mede dank zij de meevallende economische groei hebben kunnen realiseren, geeft aanleiding tot behoedzaamheid voor de komende kabinetsperiode. Want mocht de economische groei tegenvallen, dan wordt het realiseren van bepaalde taakstellingen voor de overheidsfinanciën een zware opgave. De politiek lijkt zich daar onvoldoende rekenschap van te geven. De grote politieke partijen hebben hun verkiezingsprogramma's gebaseerd op de door het CPB geraamde reële economische groei van 2,5% en de op basis daarvan berekende budgettaire ruimte van f 47,5 mrd. voor de periode 1990-1994. Daarbij is ervan uitgegaan dat de collectieve-lastenquote constant blijft. Het zou een goede zaak zijn als er door de politieke partijen meer aandacht besteed zou worden aan 'slecht-weerscenario's'. Er zou dan beter op tegenvallers kunnen worden geanticipeerd en op een afgewogen wijze tot beleidswijzigingen besloten kunnen worden. Ook de democratie zou er bij gebaat zijn. Kiezers zouden hun steun mede kunnen laten afhangen van de slecht-weerscenario's van de politieke partijen.

Begrotingsdiscipline

Naast het verlagen van het financieringstekort en de collectieve-uitgavenquote en het voorkomen van een stijging van de collectieve-lastendruk, was ook het verbeteren van de begrotingsdiscipline een doelstelling die de kabinetten-Lubbers I en II hoog in het vaandel voerde. Begrotingsoverschrijdingen moesten worden voorkomen; het huishoudboekje van de staat diende op orde te worden gebracht.

Het is nuttig het begrip begrotingsoverschrijdingen nader toe te lichten. Begrotingsoverschrijdingen zijn het saldo van tegenvallers, meevallers, tussentijdse beleidsmatige verhogingen en specifieke compensaties. Tegen- en meevallers ontstaan door ramingsfouten. De rente blijkt bij voorbeeld lager te zijn dan begroot, of het aantal studenten neemt meer toe dan begroot. Tot tussentijdse beleidsmatige verhogingen wordt besloten op grond van bepaalde

politieke prioriteiten, bij voorbeeld extra geld voor stadsvernieuwing. Specifieke compensaties, ten slotte, zijn bedoeld om hogere uitgaven of lagere ontvangsten te compenseren, bij voorbeeld een verlaging van de basisbeurs om tegenvallers bij de studiefinanciering te compenseren. In de zogenoemde verticale toelichting op de begroting worden de overschrijdingen nader verklaard.

Een begrotingsoverschrijding wil niet zeggen dat er niet omgebogen zou zijn. 'Ombuigingen' zijn immers al in de begroting verwerkt; het zijn de beleidsmatige verlagingen van de uitgaven of verhogingen van de niet-belastingontvangsten ten opzichte van de ontwikkeling van de meerjarencijfers bij ongewijzigd beleid. Dit neemt echter niet weg dat begrotingsoverschrijdingen ertoe leiden dat er ten opzichte van de meerjarencijfers uiteindelijk minder wordt omgebogen dan de bedoeling was. Zeer forse overschrijdingen zouden de ombuigingen zelfs geheel kunnen overtreffen.

Toirkens heeft onlangs een uitgebreide studie verricht naar de 'schijn en werkelijkheid' van het bezuinigingsbeleid in de periode 1975-1986³. Uit het onderzoek komt naar voren dat onder het eerste kabinet-Lubbers de overschrijding op de totale rijksbegroting f 13,5 mrd. bedroeg en op de rijksbegroting in enge zin (zonder sociale zekerheid, volksgezondheid en arbeidsvoorwaarden) f 8,2 mrd. Dit zijn omvangrijke overschrijdingen maar, zoals opgemerkt, dit wil niet zeggen dat er niet omgebogen is. Het totaal van de door het eerste kabinet-Lubbers gerealiseerde ombuigingen op de rijksbegroting bedraagt namelijk f 24,5 mrd. Vastgesteld kan echter worden dat een vrij fors deel van de oorspronkelijk voorgenomen ombuigingen 'weglekt' door de overschrijdingen.

We staan iets langer stil bij de begrotingsdiscipline onder het tweede kabinet-Lubbers. Dat kabinet beloofde de teugels strak aan te halen. In de op het regeerakkoord gebaseerde Meerjarencijferbrief staat met zoveel woorden: "Er dienen niet zoals in het verleden, grote overschrijdingen en niet-gecompenseerde beleidsintensiveringen op te treden"⁴. Niettemin hebben zich ook onder het kabinet-Lubbers II tamelijk omvangrijke begrotingsoverschrijdingen voorgedaan. In tabel 2 wordt hiervan een overzicht gegeven. Als startpunt fungeert de *Meerjarencijferbrief* die een weergave vormt van de ontwikkeling van overheidsfinanciën zoals die het tweede kabinet-Lubbers voor ogen stond. Deze ombuigingen bedroegen voor de totale rijks-

2. Centraal Planbureau, op cit., blz. 79.

3. J. Toirkens, *Schijn en werkelijkheid van het bezuinigingsbeleid*, Deventer, 1988.

4. Tweede Kamer, vergaderjaar 1986-1987, 19 700, nr. 39, blz. 6.

begroting voor de periode 1986-1990 f 36,6 mrd en voor de rijksbegroting in enge zin f 19,3 mrd⁵.

Naast de uitgaven zijn in de tabel ook de cijfers voor het saldo van de uitgaven en niet-belastingontvangsten vermeld (de 'netto-uitgaven'). De reden hiervoor is dat niet-belastingontvangsten en uitgaven vaak nauw met elkaar samenhangen. Een verhoging van de collegegelden kan bij voorbeeld dienen om overschrijdingen op de studiefinanciering te compenseren. Daarnaast is het saldo van uitgaven en de niet-belastingontvangsten voor de normering van het financieringstekort en de collectieve-lastendruk van belang. Uit de tabel blijkt dat er zich tijdens de uitvoering van de begroting forse overschrijdingen voordoen. Deze worden vooral veroorzaakt door tegenvallers en in mindere mate door beleidsmatige verhogingen. Vooral de overschrijdingen op de WIR leggen een groot gewicht in de schaal (in 1987 f 3,9 mrd., in 1988 f 1,7 mrd., in 1989 f 1 mrd. en in 1990 f 0,5 mrd.). Daarnaast deden zich omvangrijke overschrijdingen bij de Ministeries van O&W (vooral studiefinanciering) en VROM voor. Inmiddels hebben zich alweer nieuwe overschrijdingen aangediend. Uit de *Voorjaarsnota 1989* blijkt dat sinds de *Miljoenennota 1989* de overschrijdingen op de uitgaven f 4,4 mrd. bedragen en op de netto-uitgaven f 1,1 mrd. Het feit dat de netto overschrijding relatief meevalt wordt voor een belangrijk deel veroorzaakt door de extra verkoop van staatsdeelnemingen (f 1,3 mrd.).

We kunnen dus vaststellen dat de kabinetten-Lubbers I en II er niet in geslaagd zijn de begrotingsoverschrijdingen uit te bannen. Wie de verticale toelichting op de verschillende begrotingshoofdstukken doorneemt, komt allerhande meevallers, tegenvallers, tussentijdse beleidsintensivering en specifieke compensaties tegen die (meestal) resulteren in begrotingsoverschrijdingen. Zo'n bonte stoet van plussen en minnen is op zichzelf niet zo verbazingwekkend. De rijksbegroting en de meerjarencijfers zullen immers altijd met onzekerheden behept blijven. Dit neemt niet weg dat geprobeerd zou moeten worden om de ramings-technieken te verbeteren. Laakbaar is het feit dat elk jaar de tegenvallers systematisch hoger uitvallen dan de meevallers en dat de beleidsmatige verhogingen steevast hoger zijn dan de specifieke compensaties. Uiteindelijk ontstaan daardoor de miljardenoverschrijdingen.

Er is de laatste jaren veel op touw gezet om de begrotingsdiscipline te verbeteren. De regels van het stringente begrotingsbeleid zijn aangescherpt, de operatie 'comptabel bestel' is op gang gebracht; er is een plan gemaakt om open-einderegelingen aan te pakken; experimenten zijn gestart in het kader van zelfbeheer; ten slotte is er de zogenaamde meerjarencijferexercitie die erop is gericht de meerjarencijfers beter te onderbouwen. Papier is echter geduldig. Tot nu toe is het beleid om begrotingsoverschrijdingen te voorkomen weinig effectief geweest. Hoe stringent de afspraken over het compenseren van overschrijdingen en hoe geavanceerd de technieken voor de raming van de meerjarencijfers ook mogen zijn, het verbeteren van de begrotingsdiscipline is uiteindelijk een kwestie van politieke wil. Er wordt in het Haagse vaak om het hardst beweerd dat het huishoudboekje van de staat op orde dient te zijn. Voor de komende kabinetsperiode komt het erop aan de daad bij het woord te voegen.

Lagere overheden

Uit tabel 1 is onder meer naar voren gekomen dat, in termen van collectieve-uitgavenquoten, de overige publiekrechtelijke lichamen (hier verder aangeduid als lagere overheden) het meest hebben bijgedragen aan de reductie van die quote. Met betrekking tot de periode van het

Tabel 3. Inkomstenbronnen van gemeenten en provincies (begrotingscijfers in miljarden guldens en in procenten van de totale inkomsten) 1983-1989

	1983 (%)	1986 (%)	1988 (%)	1989 (%)
Eigen inkomsten				
- eigen-belastinggebied	2,6 (5)	2,9 (5)	3,2 (6)	3,2 ^a (6)
- heffingen en rechten	1,4 (2)	1,6 (3)	1,8 (3)	1,9 ^a (4)
Algemene uitkeringen	13,5 (23)	12,9 (22)	13,2 (24)	13,8 (26)
Specifieke uitkeringen	41,5 (70)	41,4 (70)	37,2 (67)	33,9 (64)
Totaal	59,0	58,8	55,3	52,8

a. Raming.

Bron: diverse Miljoenennota's.

kabinet-Lubbers I is hier door verschillende auteurs reeds op gewezen⁶. Het blijkt dat dit effect zich versterkt heeft voor gedaan in de periode 1987-1989.

Gemeenten en provincies zijn voor hun inkomsten sterk afhankelijk van de rijksoverheid; daarin is tijdens de twee kabinetten-Lubbers betrekkelijk weinig verandering opgetreden, zoals blijkt uit tabel 3. Het totaal van de gemeentelijke inkomsten is tussen 1983 en 1989 met ruim f 6 mrd. gedaald; een daling die in haar geheel kan worden gelokaliseerd bij de specifieke uitkeringen. Stabiele ontwikkelingen kunnen in absolute termen worden waargenomen bij de 'eigen inkomsten' en de algemene uitkeringen, die samen de vrij aanwendbare middelen vormen van gemeenten en provincies. Het eigen-inkomstengebied van de lagere overheden is nog steeds beperkt en haalt ternauwernood een percentage van 10. Dit ondanks de in openbare stukken verwoorde noties dat versterking van het profijtbeginsel een bijdrage zou kunnen leveren aan de sanering van de openbare financiën en het feit dat, internationaal gezien, sprake is van een zeer laag aandeel van de eigen inkomsten⁷.

De vrij stabiele ontwikkeling van de algemene uitkeringen betekent niet dat er in de afgelopen zeven jaar grote rust op dit front heeft geheerst. Jaarlijks werd een flink aantal grote en kleine bedragen aan de gemeentelijke en provinciefondsen toegevoegd en onttrokken. Structureel is er in de periode 1983-1989 bij voorbeeld voor f 1,6 mrd. omgebogen op de algemene uitkering aan gemeenten. Uitgangspunt van het kabinet was daarbij dat gemeenten (en provincies) een evenredige bijdrage zouden leveren aan de bezuinigingen. De regels en procedures rond dit evenredigheidsbeginsel zijn zelfs expliciet vastgelegd in een nota⁸. Desondanks bleek er ruimte te zijn voor interpretatieverschillen over de omvang van de ombuigingen op gemeentelijke inkomsten in relatie tot het begrip 'evenredigheid'. De gemeenten werden naar hun mening onterecht gekort, hetgeen tot veel wantrouwen leidde jegens het Rijk. Het meningsverschil met het Rijk had in het bijzonder betrekking op de onvoldoende compensatie van bijstandsuitgaven en op de zogenoemde profijtkortingen,

5. Zie *Miljoenennota 1987*, blz. 20.

6. Zie J. Hofland en N.C.M. van Niekerk, *De Miljoenennota 1986*, tussen twee regeerakkoorden, *ESB*, 2 oktober 1985, blz. 985, en P.M. Mallekoote, *De ontwikkeling van de collectieve uitgaven*, *ESB*, 19 maart 1986, blz. 303. Dit hoeft overigens niet per se te betekenen dat de overige publiekrechtelijke lichamen ook in termen van inspanningen de grootste bijdrage zouden hebben geleverd aan de daling van de collectieve uitgavenquote. Naast taakoverhevelingen, kan er sprake zijn van verschillen in economische, demografische en sociaal-culturele ontwikkelingen die van invloed zijn op de relatieve uitgavenniveaus binnen de collectieve sector als geheel.

7. Zie bij voorbeeld *Miljoenennota 1983*, blz. 86.

8. *Nota Aandeel lagere overheden in ombuigingstaakstellingen*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1983-1984, 18 238, nr 2.

ombuigingen op het gemeentefonds die door het Rijk werden gerechtvaardigd met het argument dat gemeenten door een versterkte toepassing van het profijtbeginsel met minder geld toe zouden kunnen.

Het tweede kabinet-Lubbers heeft de verstoerde relatie met de lagere overheden onderkend en sloot in 1987 afzonderlijk bestuursakkoorden af met gemeenten en provincies. In de bestuursakkoorden werden afspraken vastgelegd over onder meer de principes van toevoegingen (accessen) en ombuigingen op het gemeente- en het provinciefonds, over de investeringsimpulsen en over de sanering van specifieke uitkeringen. De akkoorden hebben vooral politieke waarde⁹. Ze zijn niet juridisch afdwingbaar en laten bovendien nog steeds allerlei ruimte voor interpretatieverschillen over de ombuigingstaakstelling voor de lagere overheden. Achteraf kan niettemin worden gesteld dat deze akkoorden redelijk hebben gefunctioneerd en in belangrijke mate hebben bijgedragen aan een sfeerverbetering in de bestuurlijke verhoudingen. De gemeenten lijken voor de komende kabinetsperiode echter nog meer zekerheid te willen hebben. Zo pleitte de Raad voor de Gemeentefinanciën er onlangs voor de voeding van het gemeentefonds te koppelen aan de ontwikkeling van het bruto nationale product¹⁰.

De door departementen verstrekte specifieke uitkeringen maken (nog steeds) het leeuwedeel uit van de gemeentelijke en provinciale inkomsten. Dit onderdeel van de financiële verhouding brengt naast financiële middelen echter veelal gedetailleerde regelgeving met zich mee. Het gevolg is onder meer dat de bureaucratische kosten relatief hoog zijn, zowel bij de ontvanger als de verstrekker¹¹. Daarbij is de dominante rol van de centraal verstrekte specifieke uitkeringen strijdig met het streven naar een grotere gemeentelijke autonomie (decentralisatie). De kabinetten-Lubbers hebben er om deze redenen naar gestreefd de specifieke uitkeringen terug te dringen. Dit komt het duidelijkst tot uitdrukking in de doelstelling van het tweede kabinet-Lubbers, het aantal specifieke uitkeringen terug te dringen tot 202 in 1990. Hierin lijkt men redelijk te slagen, zoals uit tabel 4 is op te maken.

Vergelijking met tabel 3 levert de conclusie op dat in aantallen uitgedrukt de terugdringing aanzienlijk is, maar dat in bedragen de reductie minder spectaculair is, vooral als men zich realiseert dat alleen al de afschaffing van de woningwetleningen heeft geleid tot een besparing van ruim f 4 mrd. Bovendien stelt het kabinet zelf: "Wil de sanering ook in financiële zin tot uitdrukking komen, dan zal de inspanning met name gericht moeten zijn op het overboeken van specifieke uitkeringen van substantiële omvang naar gemeente- en provinciefonds"¹². Het blijkt dat hiervan weinig terecht is gekomen. Samenvoeging van specifieke uitkeringen blijkt populairder dan overheveling. Het 'weg-bezuinigen' (of laten vervallen) van specifieke uitkeringen blijkt een belangrijke oorzaak voor de reductie te zijn. Gezien het feit dat in 1989, evenals in 1983, de 10 grootste

specifieke uitkeringen nog steeds verantwoordelijk zijn voor ruim 70 procent van de middelenoverdracht kan men zich ernstig afvragen of de rol van specifieke uitkeringen wel fundamenteel zou kunnen worden terugdrongen. Kennelijk verzet zich een aantal technische (herverdeel-effecten) en politieke (wil men het wel?) factoren tegen een al te drastische aanpak van dit fenomeen.

Hiermee zijn we aangeland bij een principieel punt. Het kabinetsbeleid ten aanzien van de financiële verhouding is de afgelopen jaren gebaseerd geweest op de zogenoemde 'voorkeursvolgorde'. In deze visie wordt getracht methoden van bekostiging te realiseren die langs zo kort mogelijke lijnen verband leggen tussen nut en offer en die lagere overheden zoveel mogelijk vrijheid laten bij de aanwending van middelen en zo weinig mogelijk apparaatskosten met zich mee brengen¹³. Het primaat in de financiële verhouding wordt dan gegeven aan het eigen-inkomstengebied, met achtereenvolgens de algemene uitkering op een tweede en de specifieke uitkeringen op een laatste plaats. Gezien de resultaten van het kabinetsbeleid lijkt dit theoretische beleidskader voorsnog theorie te blijven.

Sociale zekerheid

Op het terrein van de sociale zekerheid bestaat er een groot verschil tussen het kabinet-Lubbers I en II. Tijdens de eerste regeerperiode zijn alle uitkeringen onder invloed van de 3%-korting gedaald met ingang van 1984. Het verdere verloop van deze periode liet een bevrozing zien, terwijl er netto een daling optrad als gevolg van het stijgen van de sociale-premiedruk. Via de egalisatiepremie werkte deze druk ook door naar de uitkeringen. Daarnaast werd een begin gemaakt met de stelselherziening. Hierdoor werd de basis van de uitkeringen in gevallen waar deze boven de 70% uitkomt naar beneden bijgesteld, om na de stelselherziening definitief op dit niveau te belanden. Tijdens het tweede kabinet-Lubbers werd echter in het regeerakkoord vastgelegd dat behoud van de koopkracht over de gehele regeerperiode zou worden gegarandeerd. Afgezien van de stelselherziening bleven de uitkeringen inderdaad netto van jaar op jaar gelijk of stegen deze zelfs lichtelijk.

Uitgedrukt in procenten van het nationale inkomen is de omvang van de uitgaven in de sociale-zekerheidssector tamelijk constant gebleven, terwijl het aantal uitkeringstrek- kers sterk is toegenomen, zoals blijkt uit tabel 5. Tijdens de eerste regeerperiode werd een vermindering gerealiseerd van de totale uitgaven in procenten van het nationale inkomen, ondanks een toeneming van het aantal uitkeringsgerechtigden. Over de gehele periode verslechterde de verhouding werkenden en uitkeringstrekkers. Deze verhouding heeft zich in de afgelopen twee jaar voor het eerst gestabiliseerd en het lijkt er zelfs op dat het dal met ingang van 1989 is gepasseerd. Voor het draagvlak is dit een belangrijke ontwikkeling. Het SCP berekent nog een verschil tussen uitkeringsjaren en personen door te corrigeren voor de gelijkberechtiging en verzelfstandiging in de AOW. Voor 1988 komt dit neer op een daling met 200.000 uitkeringsjaren¹⁴.

Tabel 4. Verloop van het aantal specifieke uitkeringen 1983-1989; mutaties (per saldo).

	overgeheveld	samengevoegd	vervallen	gesplitst	nieuw	tot
1983 ^a						514
1984 ^a						449
1985	-4	-18	-38	-	+43	432
1986	-15	-21	-35	+2	+43	406
1987	-5	-21	-50	+6	+34	370
1988	-2	-27	-42	+4	+19	322
1989	-14	-52	-42	+4	+25	243

a. Mutaties naar oorzaak niet bekend.

Bron: Overzicht specifieke uitkeringen, diverse jaren.

9. Zie N.F. Roest, Bestuursakkoorden bieden beperkte bescherming, *Openbare Uitgaven*, nr. 1, 1988, blz. 14-22 en G.J.S. Uhl, Een evenredig bestuursakkoord?, *ESB*, 27 mei 1987, blz. 506-510.

10. Zie de *Staatscourant* van 26 juli 1989.

11. Deze kosten werden voor 1981 geschat op f 332 mln. (*Miljoenennota 1983*, blz. 87).

12. *Miljoenennota 1987*, blz. 35.

13. Zie bij voorbeeld *Miljoenennota 1986*, blz. 116.

14. Sociaal en Cultureel Planbureau, *Sociaal en cultureel rapport 1988*, Rijswijk, 1988.

Tabel 5. Kerngegevens sociale zekerheid

	1983	1986	1988	1989
Uitkeringsger. (x1000)	3.006	3.200	3.588	3.639
Uitgaven (in mrd. gld.)	104	106	112	115
Uitgaven als % Nat. Ink.	31	28	28	28
Verh. werkenden/uitk.ger.	1,5	1,4	1,3	1,3

Bron: Financiële nota sociale zekerheid 1987 en 1989

Belangrijke maatregelen om ten minste een stabilisering te bereiken in termen van procenten van het nationale inkomen waren:

- de voordeursregeling in de Algemene Bijstandswet;
- zelfstandiging in de AOW;
- stelselherziening met een uitkeringsniveau van ten hoogste 70%;
- elimineren van de werkloosheid uit de AAW en WAO;
- introductie van de Wet premieheffing over uitkeringen.

Een uitputtende lijst zou in dit kader te veel ruimte vragen. Belangrijk is de constatering dat het kabinet erin geslaagd is de omvang van het totaal aan uitgaven in deze sector eerst te laten dalen en vervolgens te stabiliseren, ondanks enige tegenvallers. Zo werd de werkloosheid lager ingeschat dan die nu is. Dat heeft niet alleen aanleiding gegeven tot een discussie over bestandsvervuiling en de juiste aanpak van de langdurige werkloosheid, maar heeft er ook toe geleid dat de uitgaven van de werkloosheidsuitkeringen hoger uitvielen dan ten tijde van het afsluiten van het tweede regeerakkoord werd aangenomen. De elimineren van de werkloosheid uit de uitkeringen voor de arbeidsongeschiktheid was eveneens een tegenvaller, uitgaande van de doelstelling van het tweede kabinet-Lubbers. Hierbij werd gerekend op een halvering van de uitkeringen voor nieuwe en herkeurde gevallen terwijl in werkelijkheid het resultaat tot nu toe een daling van gemiddeld hoogstens 10 procentpunten van het uitkeringsniveau laat zien. Bij de premievaststelling werd niettemin op de doelstelling vooruitgelopen met als gevolg dat de aanvankelijke ongerustheid over een te lage WW-premie totaal ongegrond bleek te zijn. Gevoegd bij een latere invoering van de stelselherziening dan was voorzien, heeft dit geleid tot een dekkingsoverschot bij het Algemeen Werkloosheidsfonds van ruim f 3 mrd. en het interen op de reserves van de Arbeidsongeschiktheidsfondsen¹⁵.

Een andere tegenvaller was de derde richtlijn van de Europese Commissie inzake de gelijke rechten van man en vrouw in de sociale zekerheid. Het kabinet hield vol dat de inmiddels afgeschafte WWV daar niet aan hoefde te voldoen. Door het Europese Hof daarover in het ongelijk gesteld, moest rekening worden gehouden met aanzienlijke betalingen met terugwerkende kracht. Uiteindelijk bleek het nogal mee te vallen, maar het was een meevaller binnen een tegenvaller. Een soortgelijke ontwikkeling deed zich voor bij de AAW. In dit kader kan ook gewezen worden op een andere consequentie van de derde richtlijn, de toekenning van weduwnaarspensioenen, waar het kabinet wel op studeerde maar geen maatregelen afkondigde. Reeds in 1978 werd een parlementair debat gewijd aan de wenselijkheid van een dergelijke regeling¹⁶.

Een meevaller die het kabinet boekte waren de geringere uitgaven op basis van de Toeslagenwet met f 373 mln. op een voorzien totaal van f 850 mln. per jaar¹⁷. Voor de rijksbegroting 1990 heeft het kabinet inmiddels bekendgemaakt f 670 mln. niet af te dragen aan het Algemeen Werkloosheidsfonds. Een dergelijk bedrag was toegezegd als compensatie van het niet onder de WW brengen van de ambtenaren¹⁸.

Een globale indicatieve berekening leert dat indien het kabinet-Lubbers geen ombuigingen had gerealiseerd, de totale omvang van de uitgaven voor sociale zekerheid met zo'n 13% zou zijn toegenomen over de periode 1983-1989. In nominale bedragen betekent dit dat er een stijging zou zijn opgetreden van ruim f 15 mrd. Stabilisering van de collectieve-lastendruk was in dat geval onhaalbaar geworden. Voor 1990 en later is het vooral van belang hoe men uitvoering wil geven aan de beleidsmatige koppeling. Door de val van het kabinet zal vermoedelijk de Wet aanpassingsmechanismen (WAM) voor de tweede keer in zijn bestaan in werking treden. Aangenomen wordt dat de uitkeringen op basis van deze wet volgend jaar met zo'n 1 procent zullen stijgen. Het wetsvoorstel voor de beleidsmatige koppeling dat de WAM zou moeten gaan vervangen is vanwege het controversiële karakter niet bij het parlement ingediend. Een nieuw kabinet komt echter voor de keuze te staan of de WAM wel of niet moet worden gehandhaafd.

De beide kabinetten-Lubbers zijn, wat betreft hun beleid op het terrein van de sociale zekerheid, voortvarend te werk gegaan. In het begin van de jaren tachtig was het zo langzamerhand voor iedereen duidelijk dat er iets moest veranderen. Wat er veranderd moest worden was echter niet altijd even duidelijk. Er lag beslist geen ontwerp klaar. Wie de veranderingen niet heeft gevolgd zou het huidige systeem nog maar moeilijk herkennen. Niet alleen door de stelselherziening, maar ook door de overname van de AKW door de regering in ruil voor de afschaffing van de WIR of door de fiscalisering van de AOW-premie als gevolg van het uitvoeren van de voorstellen van de commissie-Oort. En dan werpen de voorstellen van de commissie-Dekker ook hun schaduw al vooruit.

Besluit

Het kabinet kan bogen op een aantal opmerkelijke prestaties. Dat het financieringstekort is gedaald tot 6 procent, bij een gelijktijdige daling van de collectieve-lastendruk, zullen maar weinigen zeven jaar geleden voor mogelijk hebben gehouden. Toegegeven, het kabinet heeft, vooral aan het einde van de rit, de wind nogal in de zeilen gehad, maar daar staat tegenover dat grote problemen moesten worden overwonnen, zoals de fors afnemende aardgasbaten en stijgende sociale-zekerheidsuitgaven.

De economische groei biedt de kans de openbare financiën in de komende periode verder op orde te krijgen. Er zijn echter ook bedreigingen. De bezuinigingen in de afgelopen zeven jaar hebben zich vooral in de nominale sfeer afgespeeld. Daarmee is een wissel op de toekomst getrokken. Mede uitgelokt door de gunstige groeicijfers is het begrijpelijk dat van diverse zijden claims op de collectieve middelen worden gelegd. Claims vanuit de sociale zekerheid, vanuit de gemeentelijke hoek en, niet te vergeten, vanuit sterk in de politieke belangstelling staande beleids-terreinen als milieu en verkeer en vervoer. Aangezien is gebleken dat zelfs de 'no nonsense'-kabinetten-Lubbers de begrotingsdiscipline niet onder de knie hebben gekregen blijft waakzaamheid geboden.

Jacques Bron
Jan Hoogteijling
Ruud Klunder

15. Secretariaatsnota's financieel-economische ontwikkelingen AAF, Aof en AWF in 1988 en 1989, Zoetermeer.

16. Weduwnaarspensioen, Tweede Kamer, vergaderjaar 1978-1979, 15 378, nr. 1.

17. Onderzoek Uitgaven Toeslagenfonds, Zoetermeer, 1989.

18. Het *Financieele Dagblad*, 25 april 1989.