

# De erfenis van Ruding (I)

Onlangs publiceerden De Kam, Sterks en De Haan in *ESB* een artikel, getiteld De erfenis van Ruding<sup>1</sup>. Het artikel is kritisch van toon. Op basis van de *Voorjaarsnota 1989* concluderen de auteurs dat de begrotingsdiscipline ernstig te wensen overlaat en dat de cijfers in de begrotingshoofdstukken op drijfzand zijn gebaseerd. De auteurs beschouwen dit als de nalatenschap van de huidige minister van Financiën. Bovendien wordt volgens de auteurs informatie omtrent uitgavenoverschrijdingen in de *Voorjaarsnota 1989* verzwegen. Men komt ten slotte tot een aantal aanbevelingen voor de formateur om de 'rijksboedel' te 'beredderen'.

Naar mijn mening geven de auteurs op een aantal essentiële punten een onjuiste, onvolledige of eenzijdige voorstelling van zaken. Dit geldt met name voor hun interpretatie van het bedrag aan uitgavenoverschrijdingen en voor de uitgavenbeheersing. In het navolgende komen enkele punten aan de orde, waarvan ik meen dat de auteurs een correctere voorstelling van zaken hadden moeten geven, die zeker van een wetenschappelijke analyse verwacht mag worden.

## Het bedrag

De Kam e.a. stellen dat op basis van de *Voorjaarsnota 1989* kan worden geconcludeerd dat voor het jaar 1989 de ramingen sinds de *Miljoenennota 1989* met f 8,6 mrd. zijn overschreden. Bovendien stellen zij dat dit cijfer in de *Voorjaarsnota 1989* zorgvuldig wordt verzwegen. Ik heb echter de indruk dat zij aldus een scheef beeld presenteren. Wat is het geval? Het genoemde cijfer van f 8,6 mrd. is het totaal van alle individuele 'plussen' (tegenvallers en beleidsmatige verhogingen) uit de *Voorjaarsnota 1989* aan de *uitgaverkant*<sup>2</sup>. De 'minnen' (meevallers en beleidsmatige verlagingen bij de uitgaven) worden door hen niet in het totaalbeeld van uitgavenoverschrijdingen betrokken, maar worden beschouwd als 'begrotingsposten die niet worden uitgeput'. Dat is uiterst vreemd. Het is immers onlogisch *overschrijdingen* wel, maar gelijktijdige *onderschrijdingen* niet in het beeld van 'de' uitgavenoverschrijdingen te betrekken. Ramingen kunnen nu eenmaal mee- of tegenvallen.

Bovendien kunnen er beleidsmatige 'minnen' als compensatie voor beleidsmatige 'plussen' zijn aangebracht. Dat is geheel correct en gebruikelijk; het betreft herschikkingen op hoofdstukken of tussen hoofdstukken. Dat is in feite ook gebeurd. Verder moet worden opgemerkt dat voor het financieringstekort en de collectieve-lastendruk de 'plussen' en de 'minnen' van belang zijn en niet alleen de 'plussen'. Salderen van over- en onderschrijdingen enerzijds en beleidsmatige verhogingen en verlagingen anderzijds is derhalve een uitstekend te onderbouwen en reeds lang gebruikelijke en aanvaarde lijn, die wel degelijk conform de regels van de budgetdiscipline is. Indien men volgens deze lijn redeneert, komt men uit op het economisch en politiek relevante cijfer voor de uitgavenoverschrijdingen van per saldo f 4,4 mrd. Dit cijfer staat duidelijk in de *Voorjaarsnota 1989* vermeld.

Een volgende opmerking betreft de behandeling van de niet-belastingontvangsten<sup>3</sup>. Volgens de regels van de budgetdiscipline mogen hogere *niet-belastingontvangsten* als compensatie dienen van uitgavenoverschrijdingen. Dit is zo geregeld in verband met de vaak nauwe samenhang tussen uitgaven en *niet-belastingontvangsten*. Ook hier geldt dat het saldo van uitgaven en *niet-belastingontvangsten* van belang is voor de ontwikkeling van het financieringstekort en de collectieve-lastendruk. Zou men de opwaartse bijstelling van de *niet-belastingontvangsten* ad f 3,3 mrd. in de beschouwing betrekken, dan zou het saldo van *overschrijdingen* bij de uitgaven en de *niet-belastingontvangsten* uitkomen op f 1,1 mrd. Bij dit cijfer kan – zoals De Kam e.a. ook terecht doen – de kanttekening worden geplaatst dat de hogere *niet-belastingontvangsten* vooral het gevolg zijn van verkoop van staatsbezit en vervroegde aflossingen van woningweteningen. Maar daar staat tegenover dat een fors deel van de uitgavenoverschrijdingen ook slechts incidentele problemen betreft. Ik duid hier met name op de uitgavenoverschrijdingen bij VROM (een eenmalige inhaal van achterstand bij de administratieve organisatie die betrekking heeft op *oude* verplichtingen bij de volkshuisvesting). Al dit soort punten staat niet in het artikel van De Kam e.a. Bovendien stellen de schrijvers ten onrechte dat de regels van de budgetdiscipline toestaan dat uitgavenoverschrijdingen mogen worden gecompenseerd met belastingmeevallers.

Met het bovenstaande kan natuurlijk niet worden ontkend dat zich in de *Voorjaarsnota 1989* uitgavenoverschrijdingen hebben voorgedaan. Dat gebeurt ook niet in de *Voorjaarsnota 1989*. Ik ben de laatste om dat probleem te verdoezelen. Deze overschrijdingen hebben tot een stijging van de rijksuitgavenquote 1989 ten opzichte van de *Miljoenennota 1989* geleid met 0,4% ni. Dit staat ook uitdrukkelijk in de *Voorjaarsnota 1989* vermeld.

Wat echter voor de beoordeling van het beleid zeker zo relevant is en wat ook uit de *Voorjaarsnota 1989* blijkt, is dat de rijksuitgavenquote tussen 1987 en 1989 (stand *Voorjaarsnota 1989*) een daling vertoont van maar liefst 3,5 procentpunt ni. Tevens blijkt dat deze quote in 1989 daalt met 1,3 procentpunt ni ten opzichte van 1988. Deze gegevens zijn cruciaal voor de beoordeling van de ontwikkeling van de rijksuitgaven. Het is misleidend – zoals de auteurs doen – om alleen naar de rijksuitgavenquote in een bepaald jaar te kijken (verschil tussen begroting en realisatie) en niet naar de ontwikkeling van die quote van jaar op jaar. Anders geformuleerd: de rijksuitgaven 1989 (cijfer *Voorjaarsnota 1989*) dalen in reële termen ten opzichte van 1987 (gemiddeld met circa 1% per jaar<sup>4</sup>) en blijven daarmee duidelijk achter bij de reële stijging van het nationale inkomen. Deze zelfde daling geldt ook voor de collectieve uitgaven in totaal. En dat inclusief de gewraakte overschrijdingen in de uitgaven. Er is dus wel wat bereikt op dit terrein: de publieke sector is wel degelijk kleiner geworden in Nederland. Ook als men de ontwikkeling van de rijksuitgavenquote tijdens het tweede kabinet-Lubbers (1989 ten opzichte van 1986) vergelijkt met die tijdens het eerste kabinet-Lubbers (1986 ten opzichte van 1983) blijkt een sterkere jaarlijkse daling tijdens het tweede kabinet-Lubbers.

## Het karakter van de uitgavenoverschrijdingen

Er valt iets te zeggen voor de visie dat alle uitgavenoverschrijdingen op dezelfde wijze beoordeeld moeten wor-

1. Zie de Kam, Sterks en De Haan, De erfenis van Ruding, *ESB*, 28 juni 1989, blz. 616-619 en De Kam in *NRC Handelsblad*, 29 juni 1989.

2. Dit betreft alleen de rijksbegroting. De sociale fondsen blijven buiten beschouwing.

3. Exclusief gasbaten en *niet-belastingontvangsten* met een collectief lasten karakter.

4. Uitgaven gedeïflecteerd met deflator nationale inkomen.

den. Tenslotte is een gulden een gulden, niet meer en niet minder. Aan de andere kant zijn er wel kanttekeningen bij (de) uitgavenoverschrijdingen te plaatsen.

In algemene zin kan eerst worden opgemerkt dat uitgavenoverschrijdingen het gevolg kunnen zijn van te gunstige veronderstellingen in het regeerakkoord, mede als gevolg van te optimistische economische ramingen. Zo was in het economische beeld dat door het CPB was opgesteld voor het regeerakkoord 1986-1990 een daling van de rentevoet van 6,7% in 1986 naar 3,9% in 1990 verwerkt. Deze veronderstelling bleek te optimistisch te zijn. Ik heb in juni-juli 1986 bij de formatie reeds (publiekelijk) de aandacht gevestigd op dit risico. Naar huidig inzicht treedt er echter zelfs een stijging op van 6,4% in 1986 naar 7,0% in 1990. Een zelfde opmerking kan worden gemaakt over de veronderstellingen voor de inflatie en het aantal werklozen. In de meerjarencijferbrief van december 1986 werd van een prijsdaling van de overheidsuitgaven van cumulatief circa 2% uitgegaan, thans blijkt de prijsstijging in de periode 1986-1990 cumulatief circa 5% te bedragen. Deze hogere nominale component heeft onvermijdelijk hogere (nominale) uitgaven bij de overheid tot gevolg. Bij een analyse van de overschrijdingen ten opzichte van een zeer strak geformuleerd regeerakkoord 1986 (waarin geen rekening was gehouden met enige inflatie) moet deze louter nominale factor toch onderscheiden worden van andere (reële) mutaties. Terwijl in de meerjarencijferbrief voor 1989 nog van een aantal werklozen van 550.000 werd uitgegaan, bedraagt dit thans – volgens dezelfde definitie – 642.000<sup>5</sup>. Al dergelijke – achteraf onjuiste – veronderstellingen zijn niet door het Ministerie van Financiën opgesteld maar hebben wel tot gevolg dat de uitgaven nu aanzienlijk hoger blijken te zijn.

Ook zijn er uitgavenoverschrijdingen die samenhangen met algemeen aanvaard (kabinet)beleid. Een voorbeeld hiervan zijn de uitgaven voor Ontwikkelingssamenwerking, die gekoppeld zijn aan het nationale inkomen. Als het nationale inkomen hoger uitvalt, worden de uitgaven voor Ontwikkelingssamenwerking ook naar boven bijgesteld. Dat is in de afgelopen periode in forse mate het geval geweest. Een dergelijke koppeling geldt min of meer ook voor de afdrachten aan de EG. Alleen door die expliciete koppeling te doorbreken, kunnen uitgavenoverschrijdingen worden voorkomen. Ik heb niet gelezen dat de schrijvers een dergelijke wijziging bepleiten.

Een ander, algemener, punt is dat de auteurs geen onderscheid maken tussen 'onbedoelde' uitgavenmutaties (mee- en tegenvallers) en 'bewuste' uit-

gavenverhogingen (beleidsmatige verhogingen). Tussen beide categorieën van uitgavenmutaties bestaan wel degelijk verschillen. Het maakt immers voor het beleid zeker uit of de uitgaven toenemen vanwege bij voorbeeld een hoger aantal werklozen, hetgeen tot een toenemend beroep op de werkloosheidsregelingen leidt, of dat de uitgaven stijgen op grond van nieuwe beleidsmaatregelen ('intensiveringen').

Voorts leidt een hogere inflatie enerzijds tot een forse tegenvaller in de rijksuitgaven bij de aanvullende post prijsbijstelling, maar anderzijds ook tot meevallende belastingontvangsten en tot een gunstig 'noemereffect'. Het is niet redelijk om hier zaken die economisch feitelijk zijn gekoppeld, in de analyse volledig los van elkaar te zien. Het effect op het financieringstekort wordt in dit geval niet alleen door de mutatie aan de uitgavenkant bepaald.

Daarnaast is er een aantal belangrijke uitgavenoverschrijdingen te onderscheiden, die niet aan beslissingen van de minister van Financiën of van het kabinet zijn toe te schrijven. Ik geef enkele voorbeelden:

- tegenvallers aan de uitgavenkant kunnen het gevolg zijn van rechterlijke uitspraken. De regering behoort daar gevolg aan te geven. Ten tijde van de *Voorjaarsnota 1989* betreft dit bij voorbeeld de gelijkberechtiging in de AWW, die bij de sociale fondsen tot een forse uitgaventegenvaller heeft geleid;
- sommige uitgavenoverschrijdingen hangen samen met het feit dat ook de Staten-Generaal als mede-wetgever een belangrijke rol spelen. Gedoeld wordt hierbij op aangenomen moties en amendementen en het niet behandelen van wetsvoorstellen die uitgavendalingen of compensatie van uitgavenstijgingen beogen (bij voorbeeld in 1989 het wetsvoorstel inzake de OV-kaart voor studenten en de maatregel studiefinanciering middelbaar beroepsonderwijs).

Ten slotte merk ik op dat De Kam e.a. in het geheel geen aandacht besteden aan het feit dat een deel van de uitgavenoverschrijdingen incidenteel van karakter is. Ik kom hier zo dadelijk op terug.

Al dergelijke, beleidsmatig belangrijke punten laten de auteurs geheel buiten beschouwing. Dat is ongenueanceerd en moet dan ook wel tot ongenueanceerde conclusies leiden.

### Structurele compensatie

De Kam e.a. laten na de *Voorjaarsnota 1989* in het juiste perspectief te plaatsen. Op pagina 1 van de nota staat nadrukkelijk vermeld dat de besluitvor-

ming over de *Voorjaarsnota 1989* in het perspectief van de besluitvorming over de *Kaderbrief 1990* moet worden gezien. Bij die besluitvorming heeft het kabinet zich juist geconcentreerd op een structurele compensatie van de uitgavenoverschrijdingen, dus een beheersing van de uitgaven die nog niet terstond in het eerste jaar (1989) kas-effecten heeft maar wel geleidelijk en blijvend de uitgaven neerwaarts bijstelt. Ik merk in dit verband twee zaken op. In de eerste plaats – ik wees daar reeds eerder op – is een deel van de in de *Voorjaarsnota* gesignaleerde overschrijdingen slechts incidenteel van aard; datzelfde geldt overigens voor bepaalde hogere ontvangsten. In de tweede plaats heeft het kabinet structurele overschrijdingen vrijwel geheel gecompenseerd<sup>6</sup>. In feite vooral door ombuigingen bij VROM (volkshuisvesting), Defensie en Onderwijs en Wetenschappen. Het mag vreemd worden genoemd dat De Kam e.a. dit cruciale element van de besluitvorming geheel buiten beschouwing laten, te meer daar zij zelf juist voor een structurele benadering (en zelfs normering) van het budget kiezen.

### Normering

De auteurs bepleiten normering van het structurele in plaats van het huidige feitelijke financieringstekort. Tevens bepleiten zij de (her)invoering van het onderscheid tussen een gewone dienst en een kapitaal dienst op de rijksbegroting. Op dit laatste ga ik hier kortheidshalve niet in. Dat vereist een aparte beschouwing, waarin consequent alle voor- en nadelen tegen elkaar worden afgewogen<sup>7</sup>.

Over het punt van de structurele versus de feitelijke tekortnormering enkele opmerkingen. Hoewel een dergelijke normering ook naar mijn mening bepaalde voordelen kan hebben, mag niet worden vergeten dat:

- het uiterst moeilijk is en blijft structuur en conjunctuur op een betrouwbare wijze te scheiden, zie de ervaringen met de structurele begrotingsnormering in de jaren zeventig;
- het financieringstekort en de financieringsbehoefte thans nog te hoog zijn en nog onvoldoende verwijderd zijn uit de gevarenszone om nu risico's te gaan lopen. Reductie van het feitelijke financieringstekort en van de

5. Volgens het huidige officiële, door het CBS samengestelde cijfer bedraagt het aantal werklozen in 1989 thans 405.000.

6. Exclusief nominale mutaties en besluitvorming over NMP (niet in begroting verwerkt).

7. Zie Studiegroep Begrotingsruimte, *Naar gezonde overheidsfinanciën*, nr. 20995, nr. 1.

financieringsbehoefte is nu hoognodig om de door iedereen gewenste omslag in de staatsschuldquote en de rentelastenquote zo spoedig mogelijk te realiseren;

- de feitelijke tekortnormering een sterk instrument is om zoveel mogelijk te voorkomen dat budgettaire problemen naar de toekomst worden verschoven. Dit hangt samen met het ondubbelzinnige cijfermatige karakter van de feitelijke tekortnorm met een politiek bindend en duidelijk tijdspad voor jaarlijkse tekortreductie. Dit staat in tegenstelling tot de structurele tekortnorm, die gevoeliger is voor interpretaties over conjunctuur en structuur en daarmee voor bestuurlijk misbruik.

Gelet op de gewenste ontwikkeling van de staatsschuldquote en de rentelastenquote is daarom *vooral* nog een normering van het feitelijke financieringstekort noodzakelijk totdat een 'normale', houdbare situatie is bereikt. Dan pas kan weer aan een vorm van structurele normering worden gedacht.

Ter geruststelling van de auteurs wijs ik er nog op dat het (feitelijke) financieringstekort van het rijk in 1989 duidelijk onder het beoogde cijfer van het tijdspad van 6% ni zal uitkomen. Daarbij moet ook bedacht worden dat in de afgelopen jaren het financieringstekort is gedaald ondanks de enorme daling van de aardgasbaten voor de schatkist (in 1985 f 22,7 mrd., in 1989 naar verwachting slechts f 6,4 mrd.).

---

## Ramingen

---

Volgens De Kam e.a. zijn de huidige budgettaire ramingen op drijfzand gebaseerd en zal de meerjarencijferexercitie veel 'financieel vuil' boven water halen. Zonder nu op de resultaten van die exercitie vooruit te lopen, merk ik op dat elke open-einderegeling het gevaar van uitgavenoverschrijdingen per definitie in zich bergt en zal blijven bergen. Het blijft nu eenmaal erg lastig de exacte ontwikkeling van bij voorbeeld het aantal studenten of de inflatie te voorspellen. Dat geldt voor vakdepartementen, voor het Ministerie van Financiën maar ook voor instanties als het CPB en het SCP. Het is zonneklaar dat juist het Ministerie van Financiën groot belang heeft bij correcte ramingen. Voortdurend worden pogingen ondernomen om de kwaliteit van de ramingen te verbeteren. Deze pogingen zijn meestal geïntegreerd in de normale begrotingsvoorbereiding. Thans is naar aanleiding van een aanbeveling in het achtste rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte onder coördinatie van het Ministerie van Financiën de zogenaamde meerja-

rencijferexercitie gestart, waarbij de vakdepartementen, met behulp van informatie van CPB, SCP en CBS, hun ramingen van open-einderegelingen kritisch doorlichten. Deze exercitie heeft als doel de ramingen te verbeteren en het inzicht in de verklarende factoren te bevorderen. Volgens de Comptabiliteitswet blijven overigens de individuele ministers primair verantwoordelijk voor de uitgavenramingen en -ontwikkelingen op hun eigen begrotingen.

Daarmee kan een solide ramings-technische basis onder het nieuwe regeerakkoord worden gelegd. De resultaten van deze exercitie moeten worden afgewacht. Maar hoe dan ook moet worden bedacht dat een meerjarencijferexercitie niet kan voorkomen dat overschrijdingen en onderschrijdingen zich in de toekomst zullen blijven voordoen. Dit geldt zeker zolang een fors aantal open-einderegelingen wordt gehandhaafd, waarbij aan de basisregeling prioriteit wordt gegeven boven het budgettaire beslag. Zoals ik verscheidene malen in het parlement heb betoogd is het niet te rijmen om enerzijds te klagen over overschrijdingen bij

open-einderegelingen en anderzijds tegelijk te weigeren mee te werken aan de wetswijzigingen die noodzakelijk zijn om de onderliggende basisregelingen zodanig te wijzigen dat het open-eindekarakter verdwijnt cq. wordt beperkt.

---

## Slot

---

Uit het bovenstaande blijkt dat De Kam e.a. een scheef beeld van de *Voorjaarsnota 1989* hebben gepresenteerd. Hun interpretatie van de uitgavenoverschrijdingen gaat mank, zowel wat betreft het bedrag als het karakter. Bovendien gaan zij niet in op het element van de structurele compensatie van de uitgavenoverschrijdingen. Ook veronachtzamen zij het cruciale feit dat de collectieve- en de rijksuitgavenquote in de periode 1987-1989 duidelijk dalen. Ten slotte bestrijd ik dat de *Voorjaarsnota 1989* relevante informatie zou achterhouden. Alles staat erin.

**H.O.C.R. Ruding**

De auteur is demissionair minister van Financiën