

De begroting 1991: is er vooruitgang?

Al ruim een decennium is het Nederlandse begrotingsbeleid gericht op verlaging van het financieringstekort. Later werd verlaging van de collectieve-lastendruk als tweede voornamelijk doelstelling toegevoegd. Ieder jaar opnieuw wringt de regering zich in allerlei bochten om de uitgaven te beperken, maar bij alle bezuinigingsoperaties hebben ministers hun eigen departement vaak ontzien. Nu de rek uit de begroting is, wordt men gedwongen meer aandacht te besteden aan de begrotingsdiscipline, het efficiënter maken van de organisatie en de overmaat aan regelgeving.

PROF. DR. J.W. VAN DER DUSSEN*

"Het enige nut der cijfers van een begroting is, dat zij in staat stellen om een toelichting te schrijven". Aldus Van Poelje in 1927. Hij vervolgt dan met: "Het enige nut der toelichting is, dat daarop critiek kan worden uitgeoefend. Het nut van die critiek is dat zij kan worden weerlegd. Bij de behandeling van de begroting kan men daarover praten. En het enige nut van dat praten over die weerlegging is, dat men aan de cijfers der begroting geen aandacht hoeft te schenken"¹.

In de afgelopen jaren leidde al dat gepraat ertoe dat er een aantal mythen ontstond. In zijn oratie heeft Zalm die onder handen genomen. De eerste door hem behandelde mythe is dat er onder de kabinetten-Lubbers I en II flink is gesneden in de collectieve voorzieningen². Over het feit dat dat een gemakkelijk door te prikken mythe is, bestaat in vakkringen overeenstemming. Maar terwille van de aanloop tot 1994 moet ik daar toch even op ingaan. Dat een sanering van de publieke financiën noodzakelijk was, is terecht door het eerste kabinet-Lubbers ingezien. Juist was ook dat men daarmee tijdens Lubbers-II doorging. Voor een evenwichtig oordeel – ook over de *Miljoenennota 1991* – is het nodig dat eerst wordt nagegaan hoeveel tijdens de kabinetten Lubbers-I en II is omgebogen en waarop. Daartoe dient het overzicht in tabel 1. De conclusies die daaruit kunnen worden getrokken zijn:

- tijdens het eerste kabinet-Lubbers zijn de ombuigingen hoofdzakelijk uitbesteed aan ambtenaren, trendvolgers en uitkeringstrekkers, maar ook aan gemeenten en provincies³;
- tijdens het tweede kabinet-Lubbers overheersten in de ombuigingen de kredietverleningen en de kapitaaloverdrachten.

Overheidspersoneel

Het aantal personeelsleden in dienst van de ministeries daalde van 1982 tot 1989 met 7,4%. In dezelfde periode daalde het aantal ambtenaren in dienst van gemeenten met het dubbele, namelijk met 14,8%⁴.

In 1967 betoogde Baumol dat de produktiviteit in de publieke sector minder snel zou toenemen dan in de particuliere sector⁵. Rekening houdend met de ontwikkelingen in de takenpakketten (waaronder de snelle groei van het aantal cliënten bij gemeentelijke sociale diensten) zou men uit deze cijfers omtrent de aantallen ambtenaren kunnen afleiden dat de produktiviteit bij de gemeenten niet ver meer achterblijft bij de produktiviteitsontwikkeling in het bedrijfsleven, maar dat er bij het Rijk zelf nog het nodige is te doen.

Terecht wordt in de *Miljoenennota 1991* op blz. 35 gewezen op allerlei technologische ontwikkelingen, waaronder de automatisering, in de publieke sector. Het is de bedoeling dat via de operatie 'kleine-efficiency-verbeteringen' er nu ook bij het Rijk een verbetering optreedt.

Boorsma heeft destijds opgemerkt dat het Rijk bij de departementale 'eigen uitgaven' de politiek gemakkelijke decrementele methode toepast en bij sociale verzekeringen e.d. de meer fundamentele synoptische methode. De decrementele methode houdt in een uitsmeren van de bezuiniging met zoveel mogelijk handhaving van het bestaande. De synoptische methode houdt daarentegen een meer principiële keuze in voor het handhaven van taken. Snellen concludeert hieruit dat waar het openbaar bestuur zelf wordt geraakt de heelmeeesters dus zachter zijn. En daarna rept hij van autisme en van narcisme⁶.

* De auteur is hoogleraar Financiën lagere overheden aan de Katholieke Universiteit Brabant.

1. G.A. van Poelje, Spreuken en spreekwijzen, Nederlandse Bond van Gemeenteambtenaren, geciteerd in *Bitterzoet*, bloemlezing, 1959.

2. G. Zalm, *Mythen, paradoxen en taboes in de economische politiek*, oratie, CPB, Den Haag, 1990.

3. J.W. van der Dussen, Vier jaar kabinet-Lubbers, *Bank en Gemeente*, oktober 1985.

4. VNG, *Werkgelegenheid bij gemeenten*, Den Haag, aug. 1990.

5. W.J. Baumol, Macroeconomics of unbalanced growth, the anatomy of the urban crisis, *American Economic Review*, juni 1969, blz. 185-202.

6. P.B. Boorsma, *Intramurale gezondheidszorg in een zieke verzorgingsstaat*, NVZD, 1981; I.Th.M. Snellen, Het ingewikkelde bestuur, *Beleidsanalyse*, 1984-1.

Tabel 1. Ontwikkeling van de uitgaven aan collectieve voorzieningen tijdens het eerste en tweede kabinet-Lubbers, 1983-'86 respectievelijk 1986-'90 (als % van het ni)

Periode	1983 - 1986 ^a	1986 - 1990
Collectieve uitgaven	71,2 - 67,1	67,1 - 62,1
Verandering	- 4,1	- 5,0
<i>Grote posten daaruit:</i>		
- ambtenaren	- 1,4	- 1,1
- overdrachten gezinnen	- 2,6	0,1
- investeringen	- 0,3	- 0,2
- netto-kredieten	- 0,8	- 1,5
- subsidies bedrijven	- 0,9	- 2,1
	- 4,2	- 4,8

a. In de periode 1983-1986 is de mutatie bij de ambtenaren en bij de overdrachten aan gezinnen hoofdzakelijk een gevolg van verlaging van uitkeringen c.q. salarissen.

Bron: *Miljoenennota*, diverse jaren; *Economisch beeld 1991*; *Jaarverslag 1989*, NV Bank voor Nederlandsche Gemeenten.

Overmaat aan regelgeving

In zijn Nijmeegse 'oratie' sprak de minister-president over "een overbelasting van de democratie" en over "een teveel aan regelgeving". Voorts repte hij van "een te ambitieuze wetgeving". Een van zijn recepten luidde als volgt: "Verminder de Haagse bureaucratie en geef meer armslag en daarmee verantwoordelijkheden aan gemeenten en aan intermediaire structuren". Ik ben het daarmee eens en complimenteer dan ook gaarne mevrouw De Graaff-Nauta, staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, die kans zag om het aantal circulaire van alle departementen waarmee gemeenten te maken hebben in vier jaar te verminderen van 4.600 tot 3.000. Dat laatste aantal is mij nog te hoog, maar hopelijk gaat ze hiermee door.

Ik vraag mij overigens af of de geringe daling van het aantal rijksambtenaren, terwijl er ook bij het Rijk een administratieve technologische ontwikkeling was, de oorzaak is van de door Lubbers gesignaleerde overmaat aan productie van regelgeving van het Rijk. Ik voel mij daarin gesterkt door een opmerking van Ringeling, die schrijft: "Veel inzichten van Wildavsky zouden als bewijsmateriaal gebruikt kunnen worden voor de stelling dat het overheidsingrijpen tot veel leidt, maar zelden tot iets goeds"⁸. (Voor de goede orde vermeld ik hierbij nadrukkelijk dat minister De Korte op Economische Zaken het aantal ambtenaren fors heeft teruggebracht.) Ook hieruit volgen twee conclusies:

- bij de ombugingen van de kabinetten-Lubbers I en II heeft men het vooral elders gezocht. De 'eigen' huishouding bleef redelijk goed gespaard. Maar zoals Rutten begin dit jaar opmerkte, zijn "gemakkelijke bezuinigingsmogelijkheden goeddeels uitgeput"⁹;
- dat betekent dat voor een verdere verlaging van het financieringstekort (zonder verhoging van de z.g. collectieve druk) het Rijk in eigen vlees moet gaan snijden.

Budgetdiscipline

In een artikel dat verscheen onder de pakkende titel "De erfenis van Ruding" schrijven Sterks, De Haan en De Kam "dat het onder Rudings bewind met de begrotingsdiscipline snel bergafwaarts is gegaan". In zijn weerwoord stelt Ruding dat rechterlijke uitspraken en het optreden van de Staten-Generaal mede van invloed zijn geweest. Voorts heeft het kabinet structurele overschrijdingen vrijwel geheel gecompenseerd (dus niet helemaal)¹⁰.

Maar structurele compensatie uit zich door aanpassingen van meerjarencijfers. Die zijn gebaseerd op ramingen. En de laatste jaren is wel gebleken dat betrouwbaar ramen in Rijksoverheidsland moeilijk is¹¹. Uiteindelijk gaat het om de concrete uitgaven in elk afzonderlijk jaar. En daarbij waren er regelmatig overschrijdingen. Met de beleidsmatige mutaties waartoe na de indiening van de begroting werd besloten was in 1987 f 1,1 mrd. en in 1989 f 2,7 mrd. gemoeid.

Administratie, beheer en beheersing

Onder het vorige kabinet zijn de spelregels voor het stringente begrotingsbeleid regelmatig aangepast. Zelfs in zo'n tempo dat ik tijdens colleges wel eens heb opgemerkt dat de toenmalige minister van Financiën voor het gedogen van elke nieuwe overschrijding van zijn ambtgenoten werd beloofd met een verdere aanscherping van de spelregels waaraan de ambtgenoten zich tot dan niet hadden gehouden. Dat neemt niet weg dat goede spelregels belangrijk zijn. Minister Kok is met het aanscherpen ervan doorgaan. Op het gebied van de sociale verzekeringen en voor de kostenontwikkeling in de zorgsector gelden nu overeenkomstige regels¹².

De operatie 'Comptabel bestel' kwam onder het vorige kabinet goed op stoom. Departementale rekeningen met accountantsverklaringen komen er nu sneller. Nieuw was dit voorjaar dat tegelijkertijd met de Voorjaarsnota ook de daaruit voortvloeiende suppletore begrotingswetten verschenen. Zowel bij VROM als bij O&W waren er nog z.g. 'zwarte gaten'. Maar aan al deze zaken wordt gewerkt.

In de afgelopen jaren zijn er veel aanzetten geweest om te komen tot een betere beheersing van de Rijksuitgaven. Daarvoor verdient ook minister Ruding lof. Het voortreffelijke derde hoofdstuk van Koks *Miljoenennota* geeft zowel een overzicht van wat is bereikt als van de manier waarop men verder wil gaan. De weg is lang, maar er is progressie!

Verandert de besluitvorming?

Het oude rationele model voor de besluitvorming in de begroting hield in dat men alles tegen alles moest afwegen en tot een zodanige keuze moest komen dat het grensnut in elke richting van aanwending was genivelleerd. Dat was wat Schumpeter noemde 'de logica van het kiezen'. Afgezien van het feit dat niemand alles kan overzien en dat zelfs het kabinet dat niet kan, is er toch een ontwikkeling die steeds duidelijker de andere kant op gaat.

Een minister heeft een bepaalde pot. Daarbinnen mag hij/zij huishouden, mits in overeenstemming met het gevoelen van de kamercommissie die op dat terrein fungeert. Zowel voor de minister als voor de kamercommissie geldt het stringente begrotingsbeleid. Maar anderen moeten er zich ook niet mee bemoeien. Noch de minister van Financiën, noch de Commissie voor de Rijksuitgaven.

7. Zie *Staatscourant*, jg. 171, 4 september 1990.

8. A.B. Ringeling, *Speaking truth to power: de betekenis van het gedachtegoed van Aaron Wildavsky voor de beleidspraktijk*, in: A.J.G.M. Bekke e.a., *Besturen tussen klassiek en modern*, Landgraaf, 1989.

9. F.W. Rutten, De laatste loodjes van het herstelbeleid, *ESB*, 3 januari 1990.

10. C.G.M. Sterks, J. de Haan, C.A. de Kam, De erfenis van Ruding, *ESB*, 28 juni 1989; H.O.C.R. Ruding, reactie, *ESB* 23 augustus 1989.

11. J.W. van der Dussen, Ramingen in overheidsland, *Bestuurswetenschappen*, sept./okt. 1989.

12. Brieven aan Tweede Kamer d.d. 9 februari 1990 (21 300 XV, nr. 51) en 12 juni 1990 (21 300 XVI, nr. 109).

Als een minister niet uitkomt met zijn/haar potje dan is dat in de eerste plaats zijn zorg en in de tweede plaats die van de minister van Financiën. Immers, er is een zekere arbeidsverdeling: de vakminister heeft tot taak om geld uit te geven; de minister van Financiën moet ervoor zorgen dat het er is.

Door verschillende oorzaken kan het voorkomen dat een minister extra geld moet hebben. Als dat onvermijdelijk is dan wordt het moeilijk. Er zit dan niets anders op dan dat de anderen naar evenredigheid offeren. Dan krijgt men de bekende kaasschaafmethode. Een recent toegepaste variant – die ook vroeger wel werd toegepast – is dat geen prijscompensatie wordt gegeven. Ook het van tevoren aanslaan van de departementen voor de komende baten van de 'operatie grote efficiency' past in dat beeld. Het evenredig verminderen van subsidie-uitgaven hoort daar ook bij. Elke minister moet nu zelf maar uitzoeken hoe hij/zij dat invult. Die keuze kan de desbetreffende kamercommissie dan te zijner tijd beoordelen.

Die ontwikkeling is natuurlijk niet van vandaag op gisteren. Maar ze wordt wel sterker. Ik proef dat ook uit de aanbevelingen in het laatste rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte. Deze stelde voor dat er bij de kabinetsformatie "nominale uitgavenlimieten per begrotingshoofdstuk" zouden worden vastgesteld¹³. Zonder bezwaren is deze ontwikkeling niet. Ze leidt tot een zekere 'potjesgeest', die nauw verwant is aan de 'hokjesgeest'. Als de eigen sector maar op orde is, dan is de rest andermans zaak.

Het leidt ook tot wat ik heb genoemd 'home-trainer-besluiten'. Ter wille van de urgentie van een bepaald gebied, moeten de uitgaven van dat gebied worden verhoogd. Maar prompt daar bovenop wordt de prijscompensatie onthouden, moet een aandeel geleverd worden in een efficiency-korting enzovoort, enzovoort. Het slot van zo'n hele serie beslissingen is dat er op het desbetreffende gebied reëel nauwelijks iets bij komt. De urgentie die er was, uit zich dan in het feit dat men de aanslagen gecompenseerd kreeg.

Maar als men niet wil dat anderen dan de vakminister, dus ook niet de minister van Financiën, meepraten over het inhoudelijke beleid in een bepaalde sector dan is die ontwikkeling onvermijdelijk. Wij komen dan terecht in wat Van der Ende 'model I' noemt. Volgens dat model zijn de bestedende ministers verantwoordelijk voor het inhoudelijke beleid en is de minister van Financiën verantwoordelijk voor het financiële beleid. Hij is daar geen voorstander van en preferert een model waarin de samenhang tussen inhoudelijk beleid en financieel beleid beter verzekerd is.

In het eerste model bestaat volgens Van der Ende het gevaar dat er "onvoldoende doordachte besluiten worden genomen of dat de ministerraad het niet eens kan worden en de beslissing ten slotte aan de minister-president overlaat"¹⁴. De minister-president mag zich tenslotte wel met de inhoudelijke kant van allerlei zaken bemoeien en doet dat meer dan vroeger wel het geval was (althans zo lijkt het naar buiten toe). Het is dan overigens voor de financiële kant van de zaak goed dat de minister van Financiën tevens vice-premier is. Premier en vice-premier in een coalitie van redelijk gelijke sterkte moeten samen overleggen – doen dat ook – en op die manier komt de echte afweging toch weer wat meer in de buurt van Van der Ende's 'model II'. Maar toch niet helemaal. Als een vakminister binnen de 'eigen' financiële ruimte blijft, dan is de neiging van anderen – de minister-president daaronder begrepen – om te interveniëren buitengewoon gering.

Verandering van de budgettaire spelregels

Door de resultaten die zijn geboekt met de operatie 'Comptabel bestel' en met name door de versnelde indiening van de rekeningen en de verhoogde aandacht daar-

voor is er minder scharrelruimte dan vroeger. Het begrotingsbeleid is opener en zakelijker geworden. Het ontduiken van de begrotingsdiscipline via trucjes als leasen en dergelijke – wat in het vorige kabinet met name op instigatie van de drie VVD-ministers ruim werd toegepast – gaat niet meer ongemerkt voorbij. Trouwens, bij alle overheidslagen is er een vernieuwde belangstelling voor budgettaire zaken. De grootste veranderingen waren er bij de gemeenten (Tilburg, Nijmegen, Rotterdam en vele andere).

Bij alle overheidslagen start de begrotingscyclus steeds meer met een vierjarig beleidsplan (regeerakkoord, college-programma), dat onmiddellijk vertaald wordt in de meerjarencijfers. Deze beleidsplannen worden vertaald in jaarprogramma's. De jaarbegroting is mede daarop gebaseerd. Steeds meer wordt de jaarlijkse begroting een autorisatie van de meerjarencijfers voor het desbetreffende jaar. Daarna komen er 2 tot 4 maal per jaar bijstellingen via kwartaalrapportages, voorjaarsnota's en dergelijke.

De begrotingsnorm

Sinds het optreden van het eerste kabinet-Lubbers hanteert het Rijk een dubbele begrotingsnorm. Het financieringsstekort moet geleidelijk dalen, waarbij als randvoorwaarde geldt dat de z.g. collectieve druk niet toeneemt en mogelijk zelfs daalt. Wat het financieringsstekort betreft moet in 1994 het niveau van 3,25% van het nationaal inkomen zijn bereikt. Bij dat niveau blijft de staatsschuldquote stabiel. De *Miljoenennota 1991* houdt ons echter voor dat bij een verdere reductie, bij voorbeeld tot een financieringsstekort van 0,5% in 1999 de rentelasten van de staat (uitgedrukt in procenten van het nationale inkomen) niet onplezierig gaan dalen. Bij een reductie van het financieringsstekort tot 3,25% en het vermijden van een verdere aantasting van het investeringsniveau zou er, zo zegt de Miljoenennota op blz. 31, na 1994 ook spoedig een einde komen aan de verdere daling van het netto vermogen van de rijksoverheid¹⁵.

Hier wordt dus al duidelijk gepreludeerd op een nieuwe budgetnorm na 1994. Voorlopig is het echter al moeilijk genoeg om de huidige norm aan te houden. Dat komt met name door tegenvallende belastinginkomsten. Dat hiervan nu meerjarenramingen worden gemaakt, betekent mijns inziens een belangrijke verbetering. De ernst van de huidige problematiek komt daardoor beter aan het licht. Tegelijkertijd worden daardoor de verwijten dat er nog onvoldoende wordt ingegrepen of omgebogen heftiger. Naar het mij voorkomt is dat niet helemaal terecht. Vanaf 1983 is de richting goed. Maar onder het tweede kabinet-Lubbers had men meer moeten bereiken.

Hoe zit het met het huidige kabinet? Voordat ik op deze vraag inga, geef ik eerst een beeld van de manier waarop men de laatste vier jaar in de Miljoenennota's formeel aan de voor dat jaar geldende budgetnorm heeft voldaan (zie tabel 2). Daarbij heb ik mij voor 1990 en 1991 beperkt tot de meest

vervolg op blz. 923

13. *Naar gezonde overheidsfinanciën*, achtste rapport Studiegroep Begrotingsruimte, Den Haag, 1989.

14. D.A.P.W. van der Ende, De positie van de Minister van Financiën sinds 1945: in het spanningsveld tussen twee modellen, in: W.J. van Braband e.a., *Openbare financiën in drievoud*, Zutphen, 1989.

15. Deze belangrijke mededeling wordt niet cijfermatig onderbouwd. De stelling is dat het saldo van rijksinvesteringen minus desinvesteringen en afschrijvingen weer in de buurt komt van het financieringsstekort. Volgens de Staatsbalans heeft de Staat meer dan f 430 miljard aan bezittingen. Als men die afschrijft in vijftig jaar dan kom ik op f 2,6 miljard. Dat is bijna evenveel als het saldo van de investeringen minus de desinvesteringen. (Overigens wordt op deze pagina gesproken over publiek kapitaal en over publieke ontsparing; men bedoelt echter Rijk.)

Vervolg van blz. 918

in het oog lopende posten. Uit de tabel blijkt dat vooral 1989 een rustig 'trucejaar' was. Hierbij moet men bedenken dat in dat jaar de opbrengst van de belastingen voor dat jaar circa f 10 miljard hoger was dan voor 1988 was geraamd. Van belang is ook dat de *Voorjaarsnota 1989* een uitgavenstijging liet zien van f 4,4 mrd. Dat was een absoluut record.

Uit de *Miljoenennota 1991* blijkt helaas een grotere continuïteit met het verleden dan wenselijk is. De versnelde inning van de vennootschapsbelasting moet worden gecontinueerd om te voorkomen dat er anders een gat in de begroting valt.

Tabel 2. Grote posten die zijn gebruikt zijn om de rijksbegroting te laten voldoen aan de voor dat jaar geldende norm voor het financieringstekort (in f mln.)

	1988	1989	1990	1991
Mutaties in ramingen t.o.v. de vorige Miljoenennota				
- afschaffing verstrekking van woningwetleningen	2.500	850	140	250
- AKW-schuiven			1.800	1.550
- verhoging winstuitk. DNB			350	525
- verlaging WIR-ramingen			1.700	250
- versnelde inning Vpb in 1990 en verlenging voor 1991 ^a			900	100
	<u>2.500</u>	<u>850</u>	<u>4.890</u>	<u>2.675</u>
Absolute bedragen van de in het desbetreffende jaar geraamde ontvangsten				
- verkoop staatsdeelnemingen	500	950	1.000	
- opbrengst aardgas	8.900	7.400	7.200	8.350

a. Zie *Miljoenennota 1990*, blz. 133; en *Miljoenennota 1991*, blz. 56.

De operatie 'kasschuif AKW' die ontsprongen is aan de *Voorjaarsnota 1988* krijgt een vervolg. In de *Miljoenennota 1989* stond: "Ter verlichting van het financieringstekort in 1990 wordt een voorschot aan het AKF over het eerste kwartaal 1990 deels reeds in 1989 betaald" (blz. 177). Daardoor werd de *Miljoenennota 1990* 'gemakkelijker'. Maar in 1991 moet men weer komen op het volle bedrag. Wat Ruding kan, kan Kok ook: de AKW-rijksbijdrage voor het eerste kwartaal van 1991 wordt naar 1990 geschoven.

Ook in de verkoop van de staatsdeelnemingen volgt Kok helaas Ruding. Dat levert hem geen accres op maar alleen een nagenoeg even hoge opbrengst als in de vorige Miljoenennota werd geraamd. Door er mee door te gaan, ontstaat er geen verlaging van inkomsten. Maar dank zij de verhoogde opbrengst van het aardgas is er toch weer een accres.

Tot besluit

Relatief zijn de 'zonden' van 1991 iets geringer dan die van 1990. En dat 1989 betrekkelijk 'zondeloos' was, was vooral te danken aan de zeer forse belastingmeevaller. En daarvoor schoof men de woningwetleningen uit het budget. Is er dus vooruitgang? Helaas niet veel.

Dit neemt niet weg dat er ook in 1991 een verdere stap wordt gezet op het moeizame pad van de sanering. Men kan het 'gehannes' van tabel 2 ook genuanceerder zien. Vanaf 1983 is het financieringstekort bijna gehalveerd. De staatsschuldquote stijgt nog wel, maar minder snel. Heel bescheiden is er een kleine (nog te geringe) groei in de Rijksinvesteringen. In 1991 worden verdere stappen gezet. Dat het na 1991 nog moeilijk is, wordt niet verbloemd.

Kortom: de richting is goed. De weg was lang en is nog lang. Het blijft moeizaam, maar er is vooruitgang. Ook in 1991.

J.W. van der Dussen