

Miljoenennota 1992: krachttoer van Kok

C.G.M. Sterks, J. de Haan en C.A. de Kam*

In de Miljoenennota 1992 kiest schatkistbewaarder Kok voor degelijkheid. Weliswaar blijven de ontwikkeling van de particuliere consumptie, de rente en de lonen risico's vormen, maar de macro-economische ontwikkeling is realistisch gepresenteerd. Positief is tevens dat de aandacht is gericht op de lange termijn. De internationale recessie vormt voor Kok geen reden om de budgettaire doelstellingen van het regeerakkoord los te laten. De verbetering van het financiële beheer, ten slotte, begint vruchten af te werpen.

Het kabinet heeft lang gewacht, alvorens eindelijk belangrijke budgettaire knopen door te hakken. Het in de *Miljoenennota 1992* aangekondigde omvangrijke pakket met ombuigingen en talrijke lastenverzwaringen loopt op tot boven de f 20 mrd. in 1994. Wanneer het lukt alle voornemens in daden om te zetten en zich geen nieuwe tegenvallers voordoen, daalt het tekort volgend jaar volgens plan, zonder dat het collectieve-lastenpeil uitstijgt boven het plafond uit het regeerakkoord. De prijs van het gevoerde saneringsbeleid is evenwel hoog: in 1991 en 1992 veroorzaakt de overheid bijna de helft van de inflatie (minder subsidies voor wonen en vervoer, hogere accijnzen), het beleid versterkt de conjuncturele dip en de werkgelegenheid brokkelt in 1992 af met 8.000 arbeidsjaren, mede door de afslanking van het overheidsapparaat.

In deze bijdrage plaatsen wij enkele kanttekeningen bij de *Miljoenennota 1992*. In het eerste deel van onze beschouwing staan het macrobeeld van economie en overheidsfinanciën centraal. In het tweede deel besteden wij aandacht aan het beheer van de overheidsbegroting.

Beperkte ruimte

Eén blik op de meerjarencijfers maakt zonneklaar hoe beroerd de financiële vooruitzichten voor het Rijk zijn. Volgens de ontwerpbegroting voor het jaar 1992 bedragen de relevante uitgaven f 204 mrd. Zij nemen toe met f 33 mrd. tot f 237 mrd. in 1996 (tabel 1). Dat suggereert een aanzienlijke expansie. De aanvullende posten, die voornamelijk nodig zijn om de gevolgen van loon- en prijsstijgingen op te vangen, slokken echter al f 21 mrd. van de 'ruimte' op. Op wat dan nog aan ruimte resteert, leggen oplopende rentelasten voor f 8 mrd. beslag. Zo blijft de komende vier jaar slechts f 5 mrd. over voor de volumegroei van de rijksuitgaven (0,5% per jaar)¹. Het derde kabinet-Lubbers is dus hopeloos verstrikt geraakt in de steeds smallere marges voor het budgettaire beleid. Onder zulke omstandigheden is het

verleidelijk om lucht te scheppen via lastenverzwaring of een oplopend financieringstekort. Om die verleidelijke vluchtwegen af te sluiten bevat het regeerakkoord enkele afspraken. Het financieringstekort moet gedurende deze kabinetsperiode in stappen van 0,5 procentpunt dalen van 5,25% tot 3,25% van het netto nationale inkomen (nni) in 1994. Het macropoel van belastingen, sociale premies en bepaalde niet-belastingontvangsten mag niet uitstijgen boven het destijds voor 1990 veronderstelde niveau van 53,6% van het netto nationaal inkomen. Daar staat tegenover dat het financieel-economische fundament van het regeerakkoord niet deugde. Voorgenomen beleidsintensiveringen (waaronder het herstel van de koppeling en extra uitgaven voor sociale vernieuwing) werden gedekt door een combinatie van voortijdig geboekte inverdieneffecten, onverantwoord optimisme en uit de nood der tijden geboren kunstgrepen².

De eerste eigen begroting van de CDA/PvdA-coalitie, de *Miljoenennota 1991*, zou het ware gezicht van de coalitie tonen. Koos de nieuwe bewindsman op Financiën voor de hete-luchtballonnen uit het regeerakkoord en zou hij daarvoor de afgesproken budgettaire randvoorwaarden laten schieten, of gaf hij de voorkeur aan een deugdelijk financieel beleid? Het kabinet slaagde er een jaar geleden in duidelijke keuzen nog te ontlopen. Het jaar 1991 bracht weliswaar tegenvallers, maar Kok meldde dat het afgesproken tijdpad voor de reductie van het financieringstekort zou worden gehaald. De meeste compensaties voor uitgavenoverschrijdingen waren

* De auteurs zijn verbonden aan de vakgroep Algemene Economie van de Economische Faculteit van de Rijksuniversiteit Groningen.

1. De *Miljoenennota 1992* (tabel 4.3.1 en 4.4.2) vermeldt een volumegroei van 1,2% per jaar inclusief rentebetalingen en 0,2% exclusief rentebetalingen.

2. C.G.M. Sterks. Het regeerakkoord. *Openbare Uitgaven*, nr. 6, 1989, blz. 250-252.

echter van tijdelijke aard: structurele ombuigingen waren veelal niet concreet genoeg ingevuld. Vorig jaar al lieten de meerjarencijfers echter zien dat het tekort op het eind van de regeerperiode een vol punt boven het afgesproken niveau zou uitkomen. Uitgaande van realistische vooronderstellingen (9% in plaats van 6% rente; een contractloonstijging hoger dan 2%) liet zich een ombuigingstaakstelling van ten minste f 10 mrd. berekenen. De Golfcrisis vormde het argument om de besluitvorming over aanvullende maatregelen uit te stellen tot de 'mid term review'.

De zogeheten *Tussenbalans 1991* bracht in februari van dit jaar een bedrag van f 17 mrd. aan financieel vuil boven water. De Tussenbalans onderstreepte hoe zeer het regeerakkoord op drijfzand rustte.

Voorgestelde ombuigingsmaatregelen konden waarnemers destijds niet overtuigen. Veel van de aangekondigde maatregelen moesten nog concreet worden ingevuld; er werd een basis gelegd voor nieuwe tegenvallers³.

Eerst de *Miljoenennota 1992* toont het ware gezicht van schatkistbewaarder Kok. Hij gaat noodzakelijke keuzen niet langer uit de weg, om binnen de budgettaire perken van het regeerakkoord te blijven. De bewindsman grijpt de internationale recessie niet aan als argument voor een Keynesiaanse bestedingsimpuls. Het tempo van de tekortreductie blijft op schema. Het korte-termijndenken lijkt daarmee definitief verlaten. De aandacht van de beleidsmakers richt zich terecht op ontwikkelingen op de lange termijn. Aanhangers van de nieuwe politieke economie moeten voor een raadsel staan. Hoe is het toch mogelijk dat electorale korte-termijnoverwegingen bij de besluitvorming kennelijk nauwelijks een rol hebben gespeeld?

De *Miljoenennota 1992* valt voorts in positieve zin op door de keuze voor financiële prikkels boven centrale sturing door regulering en controle. Dit weerspiegelt opnieuw een lange-termijnoriëntatie. Financiële prikkels hebben tijd nodig om hun uitwerking te krijgen. De keuze voor sturing door financiële prikkels blijkt het helderst bij het beleid met betrekking tot de sociale zekerheid: het beroep wordt teruggedrongen, doordat het minder aantrekkelijk is om op een uitkering te zijn aangewezen. De voorgestelde, overigens geringe, verhoging van het arbeidskostenforfait beoogt toetreding tot de arbeidsmarkt voor uitkeringsontvangers financieel aantrekkelijker te maken. Nog slechts globaal aangeplande plannen om een 'ecotax' op energiegebruik in te voeren onder gelijktijdige verlaging van heffingen op de inzet van arbeid vormen een andere illustratie hoe beleidsmakers uiteenlopende doelen (betere leefomgeving, grotere arbeidsparticipatie) willen bevorderen met geldelijke prikkels.

Om het financieringstekort volgend jaar tot het afgesproken niveau van 4,25% nni terug te drukken, kondigt het kabinet een beleidspakket aan van f 10 tot 11 mrd. in 1992, oplopend tot het dubbele daarvan in 1994. Het pakket voor 1992 bestaat voor f 6 mrd. uit uitgavenbeperkingen (inclusief niet-belastingontvangsten), voor f 1,5 mrd. uit diverse fiscale lastenverzwaringen en voor f 2,9 mrd. uit 'overige' tekortbeperkende maatregelen (onder andere milieuheffingen). De uitgavenbeperkingen zijn geconcentreerd op de sociale zekerheid, subsidies en het

	1991	1992	1996
1. Relevante uitgaven	196	204	237
2. Relevante niet-belastingontvangsten	28	29	27
3. Belastingontvangsten	148	153	191
4. Mutatie derdenrekening	-1	1	p.m.
5. Financieringssaldo (1-2-3-4)	21	21	19

Bron: samengesteld aan de hand van *Miljoenennota 1992*, bijlagen 1 en 4.

streven naar grotere efficiency. Het fiscale pakket staat onder andere in dienst van het bereiken van een evenwichtig koopkrachtbeeld en is er mede op gericht om de contractloonstijging binnen de perken te houden.

Het valt te betreuren dat het kabinet ook dit jaar weer kiest voor een aantal oneigenlijke ombuigingen (verkoop staatsdeelnemingen, kasverschuivingen bij de uitgaven en versnelde belastinginning). Het Centraal Planbureau wijst er echter op dat het totaal van deze 'incidentele' posten in vergelijking met voorafgaande jaren terugloopt⁴. Voor 1993 en 1994 staan overigens nog oningevulde ombuigingen open van f 1,4 mrd. respectievelijk f 1,0 mrd⁵.

Riskante veronderstellingen?

Het voortgezette ombuigingsbeleid zet de binnenlandse bestedingen verder onder druk. Dit leidt er toe dat het nationale inkomen in 1992 met slechts 1% in volume groeit, hoewel het volume van de wereldhandel volgend jaar met ruim 5% groeit. Door de geringe volumegroei van het inkomen loopt de zichtbare werkloosheid voor het eerst sinds jaren weer iets op (met 25.000 personen).

Het gepresenteerde financieel-economische en budgettaire beeld is onvermijdelijk gebaseerd op talrijke vooronderstellingen. Hieronder gaan wij de invloed van enkele belangrijke variabelen na. Wij bezien het volume van de particuliere consumptie, de rentestand en de loonontwikkeling.

De particuliere consumptie heeft uiteraard grote invloed op allerlei andere macrogrootheden, aangezien deze ruim tweederde deel uitmaakt van de totale nationale bestedingen. Hoewel het reële vrij beschikbare inkomen volgend jaar vrijwel constant blijft, neemt het volume van de particuliere consumptie volgens de kerngegevens uit de *Macro Economische Verkenning* (MEV) met 1,25% toe. Dit impliceert dat de particuliere besparingen afnemen. Het is de vraag of dat laatste te rijmen valt met de vertrouwensschok door de voorstellen voor de Ziektewet en WAO. Bestaande zekerheden vallen weg en gezinnen zouden uit voorzorg hun besparingen kunnen opvoeren. Ziekte en arbeidsongeschiktheid leiden na invoering van de regeeringsvoorstellen, zeker op termijn, tot een aanzienlijk inkomensverlies. Om iets van de oude zekerheden te behouden, zullen consumenten hun besparingen mogelijk eerder verhogen dan verlagen. Dat houdt in dat het door het CPB geschetste beeld wel eens te optimistisch kan blijken.

3. C.G.M. Sterks, J. de Haan en C.A. de Kam, Tussenbalans: gemiste kans, *ESB*, 27 februari 1991, blz. 234-235.

4. *Macro Economische Verkenning 1992*, tabel III.5.3, blz. 108.

5. *Miljoenennota 1992*, tabel 3.3.3, blz. 40.

Tabel 1. Rijksfinanciën, 1991, 1992 en 1996 (mrd. gld.)

In de MEV wordt aangenomen dat de lange rente zich in 1992 stabiliseert op het huidige niveau van 8,75%. De meerjarenramingen van Financiën gaan uit van hetzelfde percentage. De rentebetalingen van het Rijk zijn erg gevoelig voor de rentevoet door het hoge tekort en de omvangrijke jaarlijkse herfinanciering. Voor elk punt dat de rente hoger is, lopen de rentebetalingen in 1995 met ongeveer f 1,5 mrd. op. Daarnaast zijn er indirecte effecten voor de rijksbegroting. Een hogere rente zet de binnenlandse bestedingen verder onder druk. De investeringen – met name in woningen en bedrijfsgebouwen – en de particuliere consumptie zullen dan krimpen, waardoor de belastingopbrengsten tegenvallen en de met uitkeringen gemoeide bedragen oplopen. Het gevolg is een oplopend financieringstekort en extra ombuigingen.

De rente-ontwikkeling in Nederland is afhankelijk van de ontwikkelingen in Duitsland. De Duitse rente wordt opgestuwd door de oplopende tekorten van de Duitse federale overheid vanwege omvangrijke overdrachten aan de vroegere DDR en het daarmee samenhangende restrictieve monetaire beleid van de Duitse centrale bank. De toekomstige hoogte van de Duitse rente hangt af van de omvang van de bedoelde overdrachten en de bereidheid deze door belastingverhogingen te financieren. De rentestand is daarmee gekoppeld aan succes of falen van de economische opbouw van het vroegere Oost-Duitsland. Een nog hogere rentestand is zeker niet bij voorbaat uitgesloten.

Om de rentestand in Nederland minder afhankelijk te maken van de gebeurtenissen bij de oosterburen, is wel eens gesuggereerd om de gulden ten opzichte van de D-mark te revalueren⁶. Een dergelijke maatregel ligt politiek echter buitengewoon gevoelig, omdat het zich slecht verdraagt met het streven naar Europese monetaire eenwording. Zolang geen twijfel bestaat over de vaste koersverhouding met de D-mark betreft rentekoppeling de nominale rente. Dat betekent dat er toch één optie is om onze reële rente te verlagen, namelijk door het inflatietempo op te voeren. Vooral een onverwachte versnelling van de inflatie heeft – op de korte termijn – positieve effecten op de Nederlandse economie, omdat dan behalve de reële rente ook de reële lonen en de koopkracht van de uitkeringen achterblijven. Het vorenstaande suggereert dat het kabinet niet bij voorbaat beducht behoeft te zijn, mocht de inflatie wat versnellen. Dat geldt met name nu de automatische inflatiecorrectie volgend jaar (nagenoeg) niet wordt toegepast. Het is heel opvallend dat de MEV geen spoorboekje bevat met de gevolgen van een wat hogere inflatie. Wij zijn benieuwd naar de uitkomsten van zo'n variant.

De MEV raamt de contractloonsstijging in de sector bedrijven voor 1992 op 3,75%. Voor de overheid is 3% ingezet, omdat het kabinet zegt dit percentage ook voor de marktsector na te streven. Omdat thans voor 35% van de werknemers in meerjarige cao's al een loonsstijging van 4% is afgesproken, mag de loonsstijging in nog af te sluiten cao's niet boven 2,4% uitkomen. Dat percentage wijkt niet alleen sterk af van de gezette trend, maar komt ook neer op een koopkrachtdaling voor de betrokken groepen werknemers⁷. Hier komt nog bij dat het niet denkbeeldig is dat de werknemers de veren die zij

moeten laten op het gebied van de sociale zekerheid gaan verhalen op de werkgevers. Vooral de sterkere en kapitaalintensieve sectoren in de economie zullen gauw voor dergelijke eisen zwichten. De rest volgt dan gemakkelijk. Hogere contractloonsstijgingen dan waarvan het kabinet uitgaat zijn dus bepaald niet uitgesloten.

Wat zijn de gevolgen van een hogere contractloonsstijging, aangenomen dat die stijging niet doorwerkt in de ambtenarensalarissen en de uitkeringen? Door de positieve koopkrachteffecten zullen de particuliere consumptie en de investeringen op korte termijn toenemen en zal de uitvoer afnemen, waardoor de productie van bedrijven en de werkgelegenheid per saldo niet veel veranderen. Op iets langere termijn ontstaan echter negatieve effecten op productie en werkgelegenheid, als gevolg van de gestegen loonkosten⁸.

De onzekerheden met betrekking tot de ontwikkeling van de particuliere consumptie, de rente en de lonen zitten vooral in negatieve richting. Wij zijn het echter eens met de door de regering gekozen uitgangspunten, gelet op het gevaar dat een negatief beeld zich kan gaan bevestigen door de verwachtingen die het zelf oproept.

Beter beheer zonder kapitaaldienst

De afgelopen jaren is hard gewerkt aan versterking van het financiële management bij de rijksoverheid. Die inspanningen dragen vrucht. De vanaf 1985 lopende operatie Comptabel bestel heeft de begrotingsadministratie verbeterd. Bij de controle is eveneens duidelijk sprake van vooruitgang. Over de begrotingsuitvoering in 1985 werden destijds acht accountantsverklaringen afgegeven, waarvan slechts twee goedkeurende. Het aantal verklaringen over 1990 is bijna verdubbeld tot vijftien, waarvan elf goedkeurende. Ook de achterstand bij de indiening van suppletoire begrotingen en de slotwetten wordt in hoog tempo weggewerkt.

Ondanks deze vooruitgang maakt hoofdstuk 5 van de *Miljoenennota 1992*, dat volledig is gewijd aan het financiële management, geen zelfgenoegzame indruk. Er valt nog steeds veel te verbeteren. Het heroverwegingsrapport *Verder bouwen aan beheer* brengt diverse knelpunten in beeld die een direct gevolg zijn van de bestaande begrotingssystematiek:

- een te sterke scheiding tussen personeels- en materieelbudgetten, die een doelmatig beheer belemmert;
- jaargrenzen knellen te zeer;
- prikkels om efficiënter te werken zijn te zwak;
- leningsbevoegdheid voor investeringsuitgaven ontbreekt.

De werkgroep die het heroverwegingsrapport opstelde concludeert dat er vanuit de optiek van doelmatig beheer veel voor valt te zeggen om de begrotingstechnische scheiding tussen personele en materiële uitgaven te laten verdwijnen. Om toch

6. Zie bij voorbeeld S. Brakman, J. de Haan en C.J. Jepma. Is de gulden hard genoeg?. *ESB*, 2 januari 1991, blz. 16-20.

7. Centraal Planbureau, *Macro Economische Verkenning 1992*, noot 1, blz. 17.

8. Deze redenering is gebaseerd op de *Macro Economische Verkenning 1990*, tabel 1.5, blz. 28.

een personeelsvolumebeleid te kunnen voeren, verdient het volgens de werkgroep aanbeveling apparaatsuitgaven en programma-uitgaven te onderscheiden. Om de 'decemberkoorts' te onderdrukken, die term doelt op het bekende verschijnsel dat budgetten tegen het einde van het jaar worden uitgeput, omdat afdelingen anders fondsen kwijtraken, beveelt de werkgroep aan om overboekingen tussen opeenvolgende jaren toe te staan ter grootte van (per saldo) 0,25% van het begrotingstotaal van het desbetreffende departement.

In het belang van een doelmatiger bedrijfsvoering stelt de werkgroep de introductie van 'agentschappen' voor. Dit zijn overheidsinstellingen met een grotere zelfstandigheid dan waarover de huidige departementale diensten beschikken. Per geval moeten bevoegdheden en verantwoordelijkheden van een agentschap worden afgebakend. Bij deze organisatievorm kan het accent worden verlegd van middelengerichte autorisatie vooraf naar prestatiegerichte verantwoording achteraf. Het idee van agentschappen spreekt aan. Een verdere invulling ervan lijkt echter nodig; daarbij gaat het met name om de vraag hoe de ruimere beleidsvrijheid van agentschappen zich verhoudt tot het budgetrecht van het parlement.

De heroverwegingswerkgroep wil het tevens mogelijk maken om voor investeringen te reserveren. Decentralisering van de bevoegdheid om te lenen wijst de werkgroep echter af. Tevens beveelt de werkgroep aan een reserve te vormen voor tegenvallers die tijdens de begrotingsuitvoering aan het licht komen. Een dergelijke begrotingsreserve zou kunnen worden verwerkt in de financiële grondslag van toekomstige regeerakkoorden. Wij vinden dit een goede gedachte⁹.

De *Miljoenennota 1992* besteedt opnieuw, evenals de vorige nota, veel aandacht aan de noodzaak het peil van de overheidsinvesteringen te verhogen. Dit is een vrome wens, de feiten zijn anders. Uit tabel 4.4.2 (blz. 61) blijkt dat de rijksuitgaven inclusief de rente-uitgaven de komende jaren reëel met 1,2% per jaar groeien, maar dat de investeringen in de periode 1992-1996 reëel met bijna 2% per jaar dalen. Ook de kapitaaloverdrachten aan andere overheidslagen staan onder druk. Nagenoeg de gehele ruimte voor uitgavengroei wordt opgesoupeerd door de stijgende rentelasten. Hetgeen eens te meer de noodzaak onderstreept voortgang te blijven maken met de reductie van het financieringstekort, ook in een jaar dat de stand van de conjunctuur en het overschot op de lopende rekening een wat meer stimulerend beleid op zichzelf mogelijk en wellicht wenselijk zouden maken.

Om de overheidsinvesteringen beter te beschermen tegen het korte-termijndenken dat bij ombuigingsronden vaak overheerst, is de afgelopen jaren van verschillende kanten bepleit het onderscheid tussen de gewone dienst en de kapitaaldienst van de rijksbegroting opnieuw in te voeren. In de Nota kapitaaldienst (samengevat in bijlage 21 van de miljoenennota) wijst het kabinet de gedachte van eerherstel voor de kapitaaldienst echter van de hand. Wel wil het de sterke kanten van het 'kapitaaldienstdenken' combineren met de sterke eigenschappen van de huidige begrotingssystematiek. Dit betoog overtuigt niet. Juist zo'n tussenoplossing zet de deur wijd

open voor manipulaties (definitieveranderingen), waardoor uiteindelijk het disciplinaire trekpaard achter de budgettaire wagen wordt gespannen.

Grote efficiency

Hoofdstuk 5 van de miljoenennota beklemtoont voorts dat een inhoudelijke bezinning plaatsvindt op omvang en functioneren van de rijksdienst. Deze bezinning staat bekend als het streven naar Grote efficiency, een operatie die in de vorige miljoenennota ten doop is gehouden. Het doel ervan is de kwaliteit en de doelmatigheid van het overheidsapparaat te verbeteren. De *Miljoenennota 1991* noemde een budgettaire taakstelling van in totaal f 300 mln., te bereiken in 1994. Taakstellingen voor afzonderlijke departementen ontbraken echter. Bij de Tussenbalans is de financiële taakstelling voor de operatie Grote efficiency voor de rijksdienst verhoogd tot netto f 440 mln. (1994). Opnieuw ontbrak een gedetailleerde invulling van deze doelstelling. Wie verwacht dat het kabinet thans wel duidelijkheid verschaft over de voortgang en de concrete invulling van de operatie komt bedrogen uit. De secretarissen-generaal van alle departementen hebben na lang touwtrekken een lijst met voorstellen geproduceerd, waarover het kabinet op hoofdlijnen inmiddels een akkoord heeft bereikt. Naar verluidt, betekent uitvoering van de voorliggende plannen echter dat in 1994 niet de aanvankelijk voorziene 9.000, maar slechts 6.000 formatieplaatsen zullen vervallen. Op het Ministerie van Binnenlandse Zaken gaat men er niettemin vanuit dat de met de operatie beoogde bezuinigingen worden gehaald.

Een aardige illustratie hoe beleidsmakers denken hun doelen te halen, biedt de Memorie van Toelichting op het begrotingshoofdstuk Justitie. Dit ministerie kondigt aan dat het de boetes beter gaat innen. De opbrengst van deze beleidsintensivering wordt thans reeds in mindering gebracht op de efficiency-taakstelling voor dit departement. Vraagtekens kunnen bovendien worden gezet bij het werkelijkheidsgehalte van de voorshands voor de gehele operatie ingeboekte opbrengst. Deze is namelijk opnieuw verhoogd. De netto-taakstelling voor de departementen bedraagt thans f 664 mln. in 1994. De *Miljoenennota 1992* maakt duidelijk dat de operatie het volgend jaar al moet leiden tot een bezuiniging op de rijksbegroting van f 124 mln. Van dit bedrag blijkt minder dan de helft te zijn ingevuld.

Opvallend is nog, dat een groot aantal privatiseringsprojecten nu schuilt onder de paraplu van de Grote efficiency: de verzelfstandiging van de Staatsloterij en de Rijksmunt. Met deze projecten was echter al lang voor de tewaterlating van de Grote efficiency-operatie een begin gemaakt¹⁰.

Begrotingsdiscipline

Een goede financiële administratie is een noodzakelijke, maar geen voldoende voorwaarde voor een afdoende beheersing van de begroting. Verder is ver-

9. Zie ook J. de Haan, C.A. de Kam en C.G.M. Sterks, Naar gezonde overheidsfinanciën?, *ESB*, 8 februari 1989, blz. 134-137, 142.

10. Zie E. Boneschansker en J. de Haan, Privatisering, in: C.A. de Kam en J. de Haan (red.), *Terugtrekkende overheid realiteit of retoriek?*, Academic Service, Schoonhoven, 1991.

Begrotings- hoofdstuk	Saldo ^a	Uitgaven				Niet-belastingontv.			
		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
Hoge Colleges v. St.	13	18	0	5	0	0	0	0	0
AZ	-1	0	0	1	0	1	0	0	0
Antill. Zaken	0	0	0	63	0	0	0	63	0
BuZa	462	12	474	19	0	0	7	0	2
Justitie	-143	142	0	172	0	114	0	2	0
BiZa	24	56	5	58	0	0	0	0	21
O&W	-206	3578	462	2895	317	1285	30	266	14
Nat. Schuld	-36	0	478	0	514	0	0	0	0
Financiën	-495	18	189	321	20	193	396	199	29
Defensie	-505	232	0	714	0	33	6	13	2
VROM	-666	676	583	1245	46	648	38	20	31
V&W	-229	279	13	520	0	1	3	0	3
EZ	-1129	61	13	286	89	0	833	5	1
LNV	-211	3	7	214	7	0	0	0	0
SoZaWe	-842	307	498	656	932	19	40	0	1
WVC	-460	15	0	453	0	22	0	0	0
OS	73	350	122	365	33	0	0	0	0
Aanvull. posten	1419	1554	1125	461	109	690	0	0	0
Gemeentefonds	-225	29	0	254	0	0	0	0	0
Provinciefonds	-57	0	0	58	0	0	0	0	0
Fonds Inv. rek.	-395	0	0	345	25	0	25	0	0
Rijkswegenfonds	46	171	0	125	0	0	0	0	0
Mobiliteitsfonds	24	9	15	0	0	0	0	0	0
Belastingafd. EG	326	0	326	0	0	0	0	0	0
Totaal	-3216	7506	4309	9228	2091	3006	1379	569	103

(1) Beleidsmatige uitgavenstijging.

(2) Tegenvallers bij de uitgaven.

(3) Beleidsmatige uitgavendalingen.

(4) Meevallers bij de uitgaven.

(5) Beleidsmatige verhoging niet-belastingmiddelen.

(6) Meevallers bij de niet-belastingmiddelen.

(7) Beleidsmatige verlaging niet-belastingmiddelen.

a. + is tekortverhogend.

Tabel 2. De Miljoenennota 1992 ten opzichte van de Miljoenennota 1991

eist dat beleidsmakers zich houden aan de regels van het stringente begrotingsbeleid¹¹. Juist daarom is het zeer opvallend, dat hoofdstuk 5 van de miljoenennota absoluut geen aandacht besteedt aan de vraag in hoeverre de regels van het stringente begrotingsbeleid worden nageleefd. Ook de presentatie van de cijfers in de *Miljoenennota 1992* maakt het onmogelijk om goed na te gaan in hoeverre het kabinet zich houdt aan de eigen spelregels.

Om hiervan een indruk te krijgen, bevat tabel 2 een vergelijking van de cijfers voor 1992 uit de *Miljoenennota 1991* en die voor datzelfde begrotingsjaar uit de *Miljoenennota 1992*. De tabel geeft een uitsplitsing van alle niet-technische mutaties, nader onderverdeeld in mee- en tegenvallers en in beleidsmatige plussen en minnen. De bedragen zijn afgerond. In tegenstelling tot de miljoenennota geven wij deze uitsplitsing voor de uitgaven en de niet-belastingontvangsten afzonderlijk.

Blijkens tabel 2 verbetert de positie van de schatkist per saldo met 3.216 mln¹². De beleidsmatige uitgavenstijgingen belopen in totaal 7.506 mln. (kolom 1). De grootste verhogingen vinden plaats bij O&W (3.578 mln.) en bij de Aanvullende posten (1.554 mln.). De tegenvallers bij de uitgaven bedragen 4.309 mln. (kolom 2). Enkele grote posten zijn de tegenvaller bij het vierde eigen middel bij BuZa (469 mln.), de tegenvaller bij het basisonderwijs (101 mln.), de tegenvaller bij de Nationale Schuld door 'overfunding' (234 mln.) en de belastingafdracht aan

de EG (326 mln.). De beleidsmatige uitgavenverlagingen belopen in totaal maar liefst 9.228 mln. (kolom 3). Vooral bij O&W (2.895 mln.), VROM (1.245 mln.) en bij de Aanvullende posten (461 mln.) worden de uitgaven beleidsmatig verlaagd.

Uit tabel 2 volgt ook dat het kabinet zich doorgaans goed houdt aan de regels van het stringente begrotingsbeleid¹³. Dat is in het verleden wel eens anders geweest. In de periode 1984-1989 traden uitgavenoverschrijdingen op tussen *f* 4 mrd. en *f* 7 mrd. per jaar. Dank zij meevallende ontvangsten was het niet-temin mogelijk om in deze periode het financieringstekort te reduceren¹⁴.

Verder volgt uit de tabel dat het kabinet de niet-belastingontvangsten flink heeft verhoogd. Dit geldt zeker in vergelijking met eerdere jaren. Zo werden in de *Miljoenennota 1990* de ontvangsten beleidsmatig met met 557 mln. verhoogd en in de *Miljoenennota 1991* met 3.006 mln. (kolom 5)¹⁵. Opnieuw is de winstafdracht van de Nederlandse Bank opwaarts bijgesteld (meevaller van 375 mln.), worden staatsdeelnemingen verkocht (625 mln.) en treedt een meevaller op bij de aardgasopbrengsten (700 mln.).

Conclusie

Ondanks de minimale ruimte voor reële uitgaven-groei en hoewel de argumenten voor het grijpen lagen, heeft Kok geen vluchtwegen gezocht ter verzachting van de budgettaire pijn. Na een aarzelende start in de miljoenennota van vorig jaar en bij de presentatie van de tussenbalans lijkt hij nu definitief te hebben gekozen voor degelijkheid. Nadruk op de lange termijn samen met naar verhouding veel aandacht voor financiële prikkels vormt het positiefste element uit de *Miljoenennota 1992*. De macro-economische ontwikkeling is realistisch gepresenteerd, zeker wanneer rekening wordt gehouden met aankondigingseffecten.

De door Ruding ingezette verbeteringen op het gebied van begrotingsadministratie en financieel beheer beginnen hun vruchten af te werpen. Hoewel Financiën de naleving van de regels van het stringente begrotingsbeleid helaas niet systematisch evalueert, bestaat toch de indruk dat met die regels niet langer de hand wordt gelicht.

C.G.M. Sterks

J. de Haan

C.A. de Kam

11. Zie *Handboek financiële informatie en administratie Rijksverheid*. Ministerie van Financiën. A2.10.

12. Dit bedrag wijkt af van het in de bijlage 7 van de Miljoenennota genoemde totaalbedrag van de mee- en tegenvallers en de beleidsmatige mutaties, doordat in de aanvullende posten enkele fouten zijn geslopen. Navraag bij Financiën leverde het in tabel 2 vermelde totaalbedrag.

13. Deze observatie strookt met de conclusie uit het artikel van A.G.J. Haselbekke en A.P. Ros, *Begrotingsuitvoering 1990 succesvol*. *ESB*, 20 maart 1991, blz. 309-311.

14. Zie C.G.M. Sterks, J. de Haan en C.A. de Kam, *De erfenis van Ruding*. *ESB*, 28 juni 1989, blz. 616-619, tabel 1.

15. Zie C.A. de Kam, C.G.M. Sterks en J. de Haan, *De Miljoenennota 1990: een keerpunt ten goede?*. *ESB*, 4 oktober 1989, blz. 973-978.