

Kok versus Ruding

Nu Kok zijn (voorlopige) zwanezang heeft gezongen, is het verleidelijk ook nog eens naar de zwanezang van Ruding te luisteren. Rudings laatste Miljoenennota was die voor het jaar 1990. Tussen de finales van het destijds al demissionaire kabinet-Lubbers II en het kabinet-Lubbers/Kok vallen twee duidelijke verschillen te beluisteren. Ten eerste werden de sociale uitkeringen in 1990 nog verhoogd, terwijl deze in 1994 op de nullijn worden gehouden. Ten tweede werd verwacht dat het financieringstekort in 1990 0,25 procentpunt onder het bij het regeerakkoord afgesproken tijdpad uit zou komen, terwijl in 1994 het tekort daar 0,65 procentpunt boven zal liggen.

Daarnaast lijkt het erop alsof Ruding de collectieve uitgaven beter in de hand wist te houden dan zijn opvolger, want de collectieve-lastendruk is nu hoger dan in 1990. Wanneer we echter de ontwikkelingen van de uitgaven en inkomsten vergelijken met de verwachtingen aan het begin van elke kabinetsperiode dan ontstaat een heel ander beeld¹. Ruding werd gezegd met een belastingmeevaller van ruim *f* 18 mrd., waarvan hij *f* 5 mrd. teruggaf als lastenverlichting. Door onvoorziene ontwikkelingen ontstonden tegenvallers in de uitgaven van *f* 11,5 mrd. Daarnaast veroorzaakte het kabinet zelf uitgavenoverschrijdingen van ruim *f* 8 mrd. die met ombuigingen ter grootte van *f* 5,5 mrd. werden gecompenseerd. Zo kon Ruding gaten in de begroting laten zitten en toch ruimschoots aan het regeerakkoord voldoen.

Voor zijn opvolger is het verhaal anders. Naast de kennelijk onvermijdelijk onvoorziene tegenvallers in de uitgaven (ruim *f* 6,5 mrd.) werd Kok tijdens de kabinetsperiode ook geconfronteerd met tegenvallers in de belastingopbrengst (ruim *f* 20 mrd.). Voeg daarbij beleidsintensivering (vooral investeringen) en niet ingecalculerde loon- en prijsstijgingen (samen *f* 8 mrd.), dan resulteert een extra ombuigingsinspanning van ruim *f* 34 mrd. Hoewel een deel van deze ombuigingen incidenteel is ingevuld, is het toch verbazingwekkend dat het beoogde tekort op ruim *f* 3 mrd. na toch is gehaald, zeker als men bedenkt dat het aandeel van de lastenverzwaring in de totale ombuiging beperkt is gebleven tot iets meer dan een vijfde deel ervan. Misschien bevestigt dit een oude wijsheid, dat kabinetten met een linkse signatuur beter dan kabinetten met een rechtse signatuur in staat zijn een zuinig begrotingsbeleid te voeren.

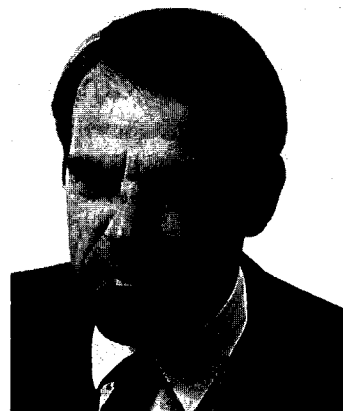
Had het, gegeven het tijdpadbeleid voor het financieringstekort, ook anders gekund? De groei van het nationaal inkomen is te hoog ingeschat, maar het is de vraag of dat voorkomen had kunnen worden. Het is, zie de periode-Ruding, kennelijk even makkelijk om de belastingopbrengsten te onderschatten als te overschatten. Maar dit kabinet is wel te ambitieus van start gegaan. Een regering doet er verstandig aan in het begin van zijn regeerperiode rustig aan te doen en pas tegen het einde van de periode een eindspurt in te zetten om de kiezers gunstig te stem-

men. Dit kabinet heeft het juist andersom gedaan. Het verloop van de sociale uitkeringen is daarvoor tekenend. In de eerste jaren van dit kabinet werd de koppeling aan de loonontwikkeling in stand gehouden. In deze Miljoenennota wordt fluisterend uitgesproken dat de sociale uitkeringen in 1993 en 1994 op de nullijn moeten worden gehouden.

Wat deze vergelijking tussen de lotgevallen van Lubbers-II en Lubbers/Kok nog eens aantoonst is dat een trendmatig begrotingsbeleid, zoals onlangs voorgesteld door de Studiegroep Begrotingsruimte, voor het eerstgenoemde kabinet niet en voor het laatstgenoemde kabinet wel voor de nodige budgettaire verlichting had kunnen zorgen. Bij een dergelijk beleid zouden mee- of tegenvallers in de belastingopbrengst immers niet tot een ander uitgavenbeleid mogen, respectievelijk moeten leiden. De invoering van een trendmatig begrotingsbeleid is helaas nog niet in zicht, omdat de huidige hoogte van het tekort dit beleid nog niet toelaat. Kok laat een financieringstekort van bijna 4% na aan zijn opvolger. Dat is volgens de recepten van de studiegroep minstens één procentpunt te hoog om een begin te kunnen maken met een trendmatig begrotingsbeleid. Ook het volgende kabinet wordt dus weer, net als Lubbers/Kok, gedwongen een feitelijk-tekortbeleid te voeren met de daarbij behorende nadruk op korte-termijnontwikkelingen.

Toch kan niet worden gezegd dat dit kabinet geen enkel oog heeft voor de lange termijn. Vier Miljoenennota's achtereen zijn talrijke passages gewijd aan investeringen en milieu. Het lijkt wel alsof overheidsinvesteringen voor het kabinet zo langzamerhand een obsessie zijn geworden. Daardoor is de nadruk eenzijdig komen te liggen op een aantal prestigieuze projecten. De motivatie van de bedragen van de bekendste overheidsinvesteringen (Betuwelijn, hoge-snelheidslijn) berust echter op zijn best op een vage inschatting dat ze direct of indirect renderen en niet of nauwelijks op een gedegen kosten-batenanalyse. Binnen het parlement en de regering zijn deze investeringen min of meer heilig verklaard. Fondsvorming ter financiering van de investeringen wordt zelfs toelaatbaar geacht. Op deze wijze dreigt het gevaar dat een integrale afweging ten opzichte van andere uitgaven uit het zicht verdwijnt. Met andere woorden, het is maar de vraag of we op de lange termijn van dit type lange-termijnbeleid wel zoveel beter zullen worden.

1. Vergelijk tabel 4.3.1. uit de Miljoenennota 1994 en tabel 5.3.5. uit de Miljoenennota 1990.



H.A.A. Verbon