Beheersbaarheid van de collectieve uitgaven

Staatsuitgeverij

J. A. Jobild.

Beheersbaarheid van de collectieve uitgaven

Beheersbaarheid van de collectieve uitgaven

Studiegroep begrotingsruimte

Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage 1983

In de jaren 1972 en 1973 heeft de ambtelijk samengestelde studiegroep Begrotingsruimte een vijftal rapporten uitgebracht. Deze hadden betrekking op de methodiek van de begrotingsruimte in het kader van het trendmatige begrotingsbeleid en op de daarbij te hanteren kwantitatieve uitgangspunten[1].

In 1978 heeft de studiegroep zijn zesde rapport uitgebracht, betreffende de aanvaardbare waarde van het structurele begrotingstekort[2].

Het thans verschenen zevende rapport van de studiegroep betreft een materie die wezenlijk afwijkt van die van de eerdere rapporten. Ditmaal staat de beheersbaarheid van de collectieve uitgaven centraal. Overigens is dit zevende rapport in 1982 voorafgegaan door een interim-rapportage die opgenomen is geweest in de Miljoenennota 1983.

Auteursrechten voorbehouden

© Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage 1983

Behoudens uitzonderingen door de Wet gesteld mag zonder schriftelijke toestemming van de rechthebbende(n) op het auteursrecht niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of anderszins, hetgeen ook van toepassing is op de gehele of gedeeltelijke bewerking. De uitgever is met uitsluiting van ieder ander gerechtigd de door derden verschuldigde vergoedingen van kopiëren, als bedoeld in artikel 17 lid 2, Auteurswet 1912 en in het K.B. van 20 juni 1974 (Stb. 351) ex artikel 16b Auteurswet 1912, te innen en/of daartoe in en buiten rechte op te treden.

Copyright reserved. Subject to the exceptions provided for by law, no part of this publication may be reproduced and/or published in print, by photocopying, on microfilm or in any other way without the written consent of the copyright-holder(s); the same applies to whole or partial adaptations. The publisher retains the sole right to collect from third parties fees payable in respect of copying and/or to take legal or other action for this purpose.

ISBN 90 12 04446 4

Deze rapporten zijn gezamenlijk uitgebracht boekvorm bij Van Gorcum en Comp BV, sen, 1974.

Dit rapport is als onderdeel van de nota stek '81 verschenen onder kamerstuk 15 081 s. 1–2, zitting 1977–1978.

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord 1

Samenvatting 3

1. Algemene Inleiding 10
1.1. De taakopdracht en een terreinafbakening 10
1.2. Een nadere terreinverkenning 11
1.3. De opzet van de studie 13

2. Het algemene kader van normering, besluitvorming en beheersing van de collectieve sector 15
2.1. Inleiding 15
2.2. Normering van de collectieve sector 16
2.3. De procedurele, inhoudelijke en gedragsmatige aspecten van de besluitvorming omtrent de collectieve sector 19
2.4. De flexibiliteit van de collectieve uitgaven 31

3. De besluitvorming over en de beheersing van de rijksuitgaven 37
3.1. Algemene inleiding 37
3.2. De algemene procedure van beleidsvoorbereiding en besluitvorming 38
3.3. De inhoudelijke aspecten en de gevolgen van de huidige procedurele gang van zaken 39
3.4. De kwaliteit van de besluitvorming; de wijze van prioriteitenstelling 41
3.5. Het verloren gaan van het meerjarige perspectief 52

4. Financieel-technische aspecten van de rijksbegroting 56
4.1. Inleiding 56
4.2. Het institutionele kader 56
4.3. Financieel-technische informatie 61
4.4. Het werken met de informatie 63
4.5. Begrotingsstelsel en spelregels 71
4.6. Begrotingsconstructies 76

5. De beheersbaarheid van de uitgaven van de lagere overheden 80
5.1. Inleiding en institutionele context 80
5.2. Beleidsvoorbereiding en besluitvorming van de lagere overheden met betrekking tot de begroting; het proces van ombuigen 84
5.3. Financiële decentralisatie 89
5.4. Samenvatting 91

6. Extra-budgettaire vormen van overheidsbeslag resp. door de overheid geïnduceerd kapitaalmarktbeslag 93
6.1. Inleiding 93
6.2. Regelgeving 93
6.3. Garantieverlening 95
6.4. Randsectoren van de collectieve sector 102
6.5. Samenvatting 105

7. De beheersing van de sociale zekerheidsuitgaven 107
7.1. Inleiding 107
7.2. Het stelsel van sociale zekerheid 108
7.3. Normering van de sociale zekerheid 116
7.4. Procedurele aspecten van de beleidsvorming 120
7.5. Het gevoerde ombuigingsbeleid 122
7.6. Beheersing op uitvoeringsniveau 130
7.7. Sociale ziektekostenverzekeringen 138

8. Verbeteringsvoorstellen 143
8.1. Het meerjarige aspect van normering en beleid 143
8.2. De procedure van voorbereiding en besluitvorming 148
8.3. De prioriteitenstelling 152
8.4. De wijze van normering 157
8.5. De flexibiliteit van de collectieve uitgaven 165
8.6. Het beleid ten aanzien van de lagere overheden 168
8.7. De rol van het parlement 170
8.8. De financieel-technische aspecten van de rijksbegroting 171
8.9. Sociale zekerheidsuitgaven 179

Bijlage 1 – Voorgeschreven informatieverschaffing en naleving ervan 190

Bijlage 2 – Inventarisatie ombuigingsvoorstellen (in mln. gld.) in de sociale zekerheid, gezondheidszorg en bijstand en de invoering van de voorstellen via wetswijzigingen e.d. 196

Bijlage 3 – Samenstelling Studiegroep Begrotingsruimte 203

Voorwoord

De Staatscommissie voor de verlaging van de Rijksuitgaven, de zogenaamde commissie-Welter, constateerde in zijn rapport uit 1932: «Bijna elke besnoeiing van hetgeen bestaat, vaak in den loop van lange jaren is gegroeid, doet schade, bijna steeds aan persoonlijke belangen, soms ook aan zakelijke; wie daarvoor uit den weg wil gaan, late het bezuinigen achterwege».

Dit eindrapport van de Studiegroep Begrotingsruimte, naar aanleiding van een adviesaanvrage over de beheersbaarheid van de collectieve uitgaven, onderstreept de actualiteitswaarde van deze uitspraak ruim 50 jaar later nog eens.

In de periode tussen de adviesaanvrage februari 1982 en dit omvangrijke eindrapport is met het oog op de kabinetsformatie 1982 een interimrapportage verricht. De beschouwingen die tot de aanbevelingen in het interimrapport aanleiding hebben gegeven vormen ook onderdeel van dit eindrapport. Ontwikkelingen op budgettair terrein hebben zich in de afgelopen periode in zeer snel tempo voorgedaan. De studiegroep heeft gemeend niet ieder onderdeel steeds tot de allerlaatste stand bij te moeten werken. Dat zou overigens onbegonnen werk zijn geweest. Integrale weergave van analyse, evaluatie en beleidsaanbevelingen – ook al heeft zich mede op grond van de aanbevelingen aan het interimrapport de praktijk op onderdelen anders voltrokken – verdient naar het oordeel van de studiegroep de voorkeur. Zo is inmiddels een aantal aanbevelingen uit het interimrapport bij de laatste kabinetsformatie opgevolgd. Een begin is gemaakt met de invoering van een vroegtijdig vastgesteld kader voor de collectieve sector met een voortrollende meerjarenplanning van bezuinigingen. Besloten is het financieringstekort inclusief het zogenaamde extra-budgettaire kapitaalmarktberoep te normeren en te presenteren. Het beleid is er inmiddels op gericht gedebudgetteerde uitgaven te rebudgetteren.

De ontwikkeling van de collectieve sector blijkt in zeer sterke mate te worden beïnvloed door de ontwikkelingen in de economie. Tegenvallende economische groei, sterk stijgende werkloosheid, enorm toenemende overheidsschuld trekken de delen van de schaar aan inkomsten- en uitgavenkant van het budget uiteen. Het gebrek aan flexibiliteit van collectieve uitgaven op korte termijn maakt knippen moeilijk, soms zelfs onmogelijk. Daarom zijn voor een beheersing van collectieve uitgaven aan de ene kant terughoudende veronderstellingen ten aanzien van de economische basis van het beleid en aan de andere kant vergroting van de flexibiliteit van uitgaven essentieel. Te optimistische veronderstellingen voor het begrotingsbeleid zoals sinds het 1% beleid (1976) en Bestek '81 (1978) steeds zijn gehanteerd leiden tot in het beleid gebakken tegenvallers. Ruimte om daar snel en slagvaardig op te reageren is er slechts in zeer geringe mate.

Dit eindrapport is een kritisch rapport over beleidsvorming en besluitvorming over collectieve uitgaven. Omdat de studie zich richt op de uitkomsten van het budgettaire proces kan het tot de indruk leiden dat de kritiek zich uitsluitend richt op de politieke besluitvormers. Dat is dan ten onrechte; ook in de ambtelijke beleidsvoorbereiding treden ontduikings- en ontwijkingsverschijnselen op. In het hele proces van beleids- en besluitvorming lijkt het historisch besef (bijvoorbeeld ten aanzien van gemaakte afspraken) én het toekomstperspectief wel erg beperkt. Verruiming daarvan is wezenlijk voor de beheersing van de collectieve sector. De beslissing van vandaag is één toon in een melodie, die alleen te genieten valt als de vorige tonen nog herinnerd worden en de volgende verwacht kunnen worden.

's-Gravenhage, juli 1983

Le Blanc

Samenvatting

De collectieve uitgaven vertonen duidelijke trekken van onbeheersbaarheid. Beleidsvoornemens om de uitgaven zodanig te beheersen, dat het financieringstekort en de collectieve lastendruk teruggedrongen resp. tenminste gestabiliseerd kunnen worden, blijken niet te worden gerealiseerd. De ontwikkeling van de uitgaven blijkt onvoldoende te (kunnen) worden afgestemd op de vermindering in de groei van de nationale (èn internationale) economie. Deze constateringen staan los van de vraag welke weg men wil bewandelen wat betreft het financiële en sociaal-economische beleid. Welke weg men daar ook kiest, een adequaat instrumentarium ter beheersing van de collectieve uitgaven is onmisbaar.

Een goed uitgangspunt voor een nadere beschouwing is gelegen in een analyse van de recente historie van de beheersing van de collectieve uitgaven. Opvallend is dan dat het beheersbaarheidsprobleem nog niet eerder zo sterk op de voorgrond is getreden als thans. Er is altijd wel sprake van het besef dat de uitgavenontwikkeling beheerst diende te worden, maar van een daadwerkelijk beheersbaarheidsprobleem was toch geen sprake, althans de feitelijke ontwikkelingen werden in het algemeen niet als problematisch ervaren. Daarvoor waren ook gronden aanwezig. Vooral in de zestiger jaren kende de economie een aanzienlijke groei. Binnen die groeiende economie werd vervolgens een steeds ruimere plaats toegemeten aan de collectieve sector, die daardoor een ongekende groei kon doormaken. Er was niet of nauwelijks sprake van knellende randvoorwaarden. Zo bleef bij voorbeeld gedurende de zestiger jaren de ontwikkeling van de uitgaven van de sociale verzekeringen geheel buiten schot bij de normering van de collectieve sector. En voorzover wel sprake was van normering – i.c. bij de rijksuitgaven – leverde dit geen werkelijke spanningen op. Bestaande wensen konden, eventueel op termijn, altijd wel op een of andere wijze worden ingepast.

In een dergelijke situatie bestaat er als het ware geen beheersbaarheidsprobleem. De besluitvorming rond de collectieve uitgaven richt zich op het «verdelen van groei». Binnen de politieke constellatie van wisselende meerderheden en coalitiekabinetten leidde dit tot een *besluitvormingscultuur* met betrekking tot de overheidsfinanciën, waarin

- geen scherpe prioriteitenstelling plaatsvond;
- geen fundamentele beschouwing van bestaand beleid plaatsvond;
- geen grote aandacht bestond voor het gevaar van de zogeheten camel-noses;
- het bereiken van een voor alle betrokkenen bevredigend eindresultaat van de besluitvorming niet al te problematisch was.

Bovendien mondde een en ander uit in een *structuur van de collectieve uitgaven* (en aanverwante zaken), waarvan de effecten thans evident worden:

- op velerlei vlak is sprake van rigiditeiten op het vlak van de collectieve uitgaven. Deze beperken met name de neerwaartse flexibiliteit. Te denken valt met name aan de vele indexatie- en koppelingsmechanismen en diverse (open-einde) regelingen, waarvan het budgettaire beslag niet door de overheid wordt beheerst;
- op diverse plaatsen is een opwaartse *dynamiek* ingebouwd die inhoudt dat juist in tijden waarin de ruimte voor de collectieve sector structureel afneemt, het toch al hoge beslag van de collectieve sector de neiging heeft toe te nemen (met name inkomensoverdrachten);

– vaak ontbreken *financiële prikkels* bij besluitvormers, uitvoerende instanties (inclusief de lagere overheden) en gebruikers. Hierdoor wordt een beheerste, effectieve en efficiënte besteding van overheidsgelden veelal belemmerd;

– er is vrijwel geheel geen aandacht besteed aan een goede *financieel-technische ondersteuning* van het beleid, zeker niet op centraal niveau. Daardoor ontbreekt ook de mogelijkheid van een adequate controle op het uitgavenbeleid.

De hiervoor genoemde factoren spelen thans een belangrijke rol in de beheersbaarheidsproblematiek van de collectieve uitgaven. De omstandigheden zijn thans niet meer dezelfde als voorheen, maar de besluitvormingscultuur en de uitgavenstructuur zijn in veel opzichten juist onveranderd gebleven.

De tijd van het «verdelen van groei» is er niet meer, en hoe «het mindere» of althans «het mindere meer» dan moet worden verdeeld blijkt problematisch te worden. En door de eerder gesignaleerde dynamiek in de collectieve uitgaven, die de uitgaven juist laat toenemen naarmate de ruimte ervoor structureel afneemt, stapelen de problemen zich op zonder dat een adequate infrastructuur aanwezig is om de zaken in de gewenste richting te sturen.

De eerste reacties op deze problemen in de loop van de zeventiger jaren zijn achteraf bezien te laat en vooral met te weinig kracht ingezet. Te lang werd nog gekoerst op trendmatige uitgangspunten die in wezen veel te optimistisch bleken, ook al hielden ze als zodanig wel een neerwaartse bijstelling in ten opzichte van de jaren daarvoor. Alleen al doordat de gehanteerde uitgangspunten onvoldoende behoedzaam waren, was de beoogde reactie echter niet toereikend. Ook inhoudelijk bezien waren de reacties in vele opzichten inadequaat, juist omdat geen wezenlijke aanpassingen plaatsvonden in de procedures en de wijze van besluitvorming en in de structuur van de uitgaven.

Op diverse wijzen werd getracht de budgettaire problematiek veeleer te ontgaan dan op te lossen. Gewezen kan worden op het laten vallen van het meerjarige begrotingsbeleid en de (her)introductie van het eenjarige beleid; deze verschuiving werd met name ingegeven door de ongekende omvang van de problematiek, juist op de langere termijn. Ook de aanzienlijke debudgetteringen in de woningbouw, het hanteren van lastenverzwaringen, stelposten en slecht ingevulde ombuigingen in het ombuigingsbeleid, en het schuiven tussen collectieve uitgaven en vormen van regelgeving vormen geen werkelijke oplossingen voor een ombuigingsproblematiek.

Bij dit alles kwamen de besluitvormingsprocedures onder grote druk te staan. Naarmate de noodzaak van pijnlijke keuzes groter werd ontstond een sterkere neiging om de keuzes uit te stellen. Een werkelijke prioriteitenstelling en een fundamenteel beleid werden veelal vervangen door versleuteling van ombuigingen of door het snijden in uitgavencategorieën louter naar gelang daartoe nog de financieel-technische mogelijkheden aanwezig waren.

Dit werd nog versterkt toen het beleid niet langer in een meerjarig perspectief werd geplaatst. Het besluitvormingsproces werd chaotisch en richtte zich vaak meer op symptomen en op politieke presentatie dan op daadwerkelijke sanering van de collectieve uitgaven. De neerwaartse inflexibiliteit en de opwaartse dynamiek van de uitgaven werden niet wezenlijk doorbroken.

Het gevolg van al deze ontwikkelingen was dat vooral in de zeventiger en tachtiger jaren de collectieve uitgaven als aandeel van het nationale inkomen sneller stegen dan ooit tevoren. Als gevolg hiervan steeg het financieringstekort tot ongekende hoogte, ondanks het feit dat de collectieve lastendruk van jaar op jaar een aanzienlijke stijging bleef vertonen. Het gebrek aan beheersbaarheid van de collectieve uitgaven mondde dus uit in ontwikkelingen die haaks staan op algemeen erkende beleidsdoelstellingen.

Vanuit die notie formuleert de studiegroep een groot aantal voorstellen die beogen de beheersbaarheid van de collectieve uitgaven te vergroten. De voorstellen hebben betrekking op een veelheid van aspecten. Achtereenvolgens zullen worden onderscheiden:

1. het meerjarige aspect van normering en beleid
2. de procedure van voorbereiding en besluitvorming
3. de prioriteitenstelling
4. de wijze van normering
5. de flexibiliteit
6. het beleid ten aanzien van de lagere overheden
7. de rol van het parlement
8. financieel-technische aspecten van de rijksbegroting
9. de sociale zekerheidsuitgaven.

Ad 1. *Het meerjarige aspect van normering en beleid*

De studiegroep acht het van essentieel belang dat het beleid ten aanzien van de collectieve sector voortaan weer consequent op meerjarige leest wordt geschoeid. Dit dient vorm te krijgen via een *voortrollende meerjarenplanning.* Daarin wordt de meerjarige uitgavennorm (zie ad 4) in beginsel jaarlijks aan de nieuwste inzichten getoetst, en geconfronteerd met het uitgavenbeslag bij ongewijzigd beleid. De daaruit voortvloeiende meerjarige ombuigingsbedragen dienen taakstellend te worden vastgesteld en van een invulling te worden voorzien. Die invulling maakt vervolgens integrerend onderdeel uit van het kabinetsbeleid. De studiegroep acht het van belang dat bij deze voortrollende meerjarenplanning van *behoedzame kwantitatieve uitgangspunten* wordt uitgegaan. Dan kunnen tussentijdse beleidsingrepen in de lopende begroting in beginsel achterwege blijven. Overigens kan, bij de huidige stand van het financieringstekort èn de grote onzekerheden waarmee trendmatige economische prognoses omgeven blijken te zijn, een tussentijds ingrijpen niet op voorhand worden uitgesloten. Wel dient dit dan tot hooguit eenmaal per jaar beperkt te blijven, en slechts plaats te vinden in geval van substantiële verslechteringen van structurele aard. Een en ander laat uiteraard onverlet dat aan de beginselen van het stringente begrotingsbeleid moet worden vastgehouden.

Ad 2. *De procedure van voorbereiding en besluitvorming*

De procedure van begrotingsvoorbereiding en besluitvorming dient zodanig te zijn, dat de beschikbare tijd effectief wordt benut. Vooral in een tijd waarin geen groei meer kan worden verdeeld, vereist dit grote duidelijkheid en een strakke organisatie van de besluitvorming in een aantal fasen. Jaarlijks dient in februari/maart op basis van trendmatige uitgangspunten een becijfering te worden gemaakt van de toelaatbare (meerjarige) ontwikkeling van het uitgaventotaal en de daaruit eventueel voortvloeiende (meerjarige) ombuigingstaakstellingen. In de daarop volgende maanden dienen die taakstellingen concreet via reële specifieke ombuigingsmaatregelen te worden ingevuld (rijksbegroting, gezondheidszorg, specifieke maatregelen sociale zekerheid en arbeidsvoorwaarden collectieve sector) respectievelijk dienen op basis van die taakstellingen inventarisaties van (de effecten van) generieke maatregelen te worden verricht.

In juli/augustus dient de ministerraad dan zijn besluitvorming af te ronden. Hierbij zal, zeker in de huidige situatie van de overheidsfinanciën, ook een (verkrappende) herijking van het kader moeten plaatsvinden, indien de (voorlopige) macro-economische prognoses daartoe aanleiding geven. In meer normale omstandigheden komt het de studiegroep overigens gewenst voor aan de eerder vastgestelde trendmatige uitgangspunten vast te houden.

Ad 3. *De prioriteitenstelling*

Juist in een tijd van ombuigingen moeten hoge eisen worden gesteld aan de wijze van prioriteitenstelling. Veel meer dan in het verleden het geval was zullen fundamentele beleidskeuzen nodig zijn. Daarnaast dient gezocht te worden naar mogelijkheden om nut en offer directer met elkaar in verband te brengen. In dit licht acht de studiegroep voortzetting van de heroverwegingsprocedure gewenst, met een aantal wijzigingen ten opzichte van de huidige procedure. Wat betreft de besluitvorming op kabinetsniveau wijst de studiegroep het te zeer hanteren van verdeelsleutels af. De verdeling van ombuigingen dient telkens zoveel mogelijk op grond van concrete ombuigingsmogelijkheden plaats te vinden. De Minister van Financiën kan daartoe, op basis van heroverwegingsresultaten, voorstellen doen en deze, via een kleine ministeriële commissie, naar de ministerraad geleiden.

Ten einde het nut van en de bijbehorende offers voor collectieve voorzieningen nauwer met elkaar in verband te brengen adviseert de studiegroep in algemene zin een ruimere toepassing van de profijtgedachte. Voorts kan gedacht worden aan het zoveel mogelijk vastleggen van maximale uitgavenniveaus (zogenaamd werkelijk budgetteren), met name wanneer de uitgaven de facto gedaan worden door min of meer onafhankelijke uitvoeringsinstanties. Een ander aspect betreft de besluitvorming in de ministerraad: er dient naar te worden gestreefd om in een geordend proces zoveel mogelijk het beginsel «boter bij de vis» toe te passen. Daartoe dienen voorstellen consequent van prijskaartjes te worden voorzien.

Ad 4. *De wijze van normering*

Centraal in het beheersingsprobleem van de collectieve sector staan de collectieve uitgaven. De studiegroep pleit ervoor om de uitgavenkant ook een belangrijk accent te geven in de normering. Op grond van becijferingen omtrent de ruimte voor de collectieve uitgaven (zie ook ad 1) kan een norm voor de uitgavenontwikkeling worden vastgesteld, waarbij kan worden gedacht aan een procentuele groeinorm voor de collectieve uitgaven. Deze norm zal gebaseerd zijn op de beleidsdoelstellingen ten aanzien van financieringstekort en collectieve lastendruk. In normale omstandigheden kan de aldus vastgestelde (trendmatige) groeinorm zonder meer voor de middellange termijn worden gehanteerd. In de huidige situatie kan een tussentijdse neerwaartse bijstelling ervan noodzakelijk blijken. Overigens dient de groeinorm een vertaling te krijgen naar concreet te treffen beleidsmaatregelen. Daartoe zij verwezen naar ad 1 en ad 2.

Een aantal andere zaken heeft betrekking op de uitgangspunten die bij de ruimteberekening worden gebruikt en op de concrete toepassing van het beleid. De studiegroep bepleit een fundamentele standpuntbepaling ten aanzien van het woningbouwbeleid van de overheid. Hierin zal centraal moeten staan een goede afstemming van de overheidsverantwoordelijkheden en het in te zetten instrumentarium. In ieder geval zal de sluipweg van debudgetteringen moeten worden afgesloten. Tevens pleit de studiegroep ervoor om voortaan zowel het financieringssaldo van de sociale verzekeringen als dat van de overige publiekrechtelijke lichamen op *trendmatige* wijze in de becijferingen te betrekken.

Ten aanzien van de collectieve lastendruk acht de studiegroep het verantwoord om daarbij van de niet-belastingontvangsten nog slechts de evidente collectieve lasten mee te rekenen (binnenlands aardgasverbruik, milieuheffingen, SIR-heffing, opbrengsten uit hoofde van voorzieningen met *verplicht* gebruik).

De studiegroep wil er ten slotte op wijzen dat zij in de sfeer van de collectieve lasten met name het *saldo van maatregelen* maatgevend acht. In de fase van begrotingsvoorbereiding kan er normaal gesproken van worden uitgegaan dat macro-drukstabilisatie tevens micro-stabilisatie

betekent. Wanneer later evenwel blijkt dat dit niet het geval is, mag het niet zo zijn dat bij voorbeeld een endogene daling van de lastendruk in % NI automatisch tot lastenverzwarende maatregelen leidt.

Ad 5. *De flexibiliteit*

Ter vergroting van de flexibiliteit van de collectieve uitgaven doet de studiegroep een aantal aanbevelingen. Het automatisme van de indexeringsmechanismen dient ter discussie te worden gesteld. Wat betreft de arbeidsvoorwaarden in de collectieve sector ligt daarbij een zelfstandiger arbeidsvoorwaardenbeleid voor de hand; daarin dient dan, naast de loonontwikkeling elders, ook de financiële inpasbaarheid een rol te spelen. Wat betreft de sociale uitkeringen dient de overheid de halfjaarlijks toe te passen aanpassingen vast te stellen, daarbij wederom rekening houdend met (o.a.) de budgettaire situatie.

Een tweede factor van belang vormen de zogeheten open-einde-regelingen. Waar dat mogelijk is en niet in strijd komt met de strekking van de regeling en de rechtsgelijkheid, bepleit de studiegroep het toepassen van een effectieve *budgettering*, dat wil zeggen het opleggen van vaste maximale budgetten. De flexibiliteit van de uitgaven zal er voorts mede mee gediend zijn wanneer in het begrotingsbeleid meer aandacht wordt besteed aan het aangaan van verplichtingen. Het aangrijpen op hieruit voortvloeiende kasstromen is slechts symptoombestrijding (zie ook ad 8).

In het politieke proces moet sterker gewaakt worden voor het wekken van verwachtingen en het creëren van verworven rechten. Dit vergt duidelijke afspraken op kabinetsniveau omtrent het doen van toezeggingen aan derden en de wijze van besluitvorming binnen de ministerraad. Ook kan hieraan bijdragen een terughoudende opstelling ten aanzien van mogelijke beleidsintensiveringen.

Ad 6. *Het beleid ten aanzien van de lagere overheden*

De studiegroep bepleit een aanzienlijke sanering van de huidige specifieke uitkeringen aan de lagere overheden, onder gelijktijdige en navenante vermindering van de regelgeving ter zake door het Rijk. Voor zover niet tot afschaffing kan worden overgegaan – onder gelijktijdige verhoging van de algemene uitkering – kan worden gedacht aan budgettering of normering van de uitkering, alsmede aan het inbouwen van een eigen risico voor de lagere overheden, mits die daarbij ook enige beleidsruimte bezitten.

Binnen de grenzen die overwegingen van inkomenspolitieke aard daaraan stellen, acht de studiegroep daarenboven een vrij substantiële uitbreiding van het eigen-belastinggebied gewenst, ten koste van de algemene uitkering of specifieke uitkeringen, overigens binnen het kader van de lastennorm. Tot slot acht de studiegroep een tijdige informatievoorziening van de centrale overheid aan de lagere overheden gewenst, zodat die tijdig met eventuele ombuigingen kunnen rekenen. De onder ad 2 voorgestelde procedure voorziet hierin.

Ad 7. *De rol van het parlement*

Ten aanzien van het parlement beperkt de studiegroep zich tot het doen van enkele handreikingen, die overigens nadere uitwerking behoeven. De functie van de algemene financiële beschouwingen zou waardevoller worden, wanneer deze beschouwingen zouden uitmonden in bindende afspraken omtrent een kwantitatief kader, waarbinnen vervolgens de behandeling van de ontwerp-begrotingen en het beleid ten aanzien van de sociale zekerheid c.a. zou kunnen plaatsvinden. In het verlengde hiervan kan worden gedacht aan het hanteren van «budgettaire» compensatieregels, geënt op de regels van het stringente begrotingsbeleid. In organisatorische zin kan de financiële en budgettaire poot van het parlement worden

versterkt via instelling resp. versterking van een vaste commissie met aanzienlijke toetsende en coördinerende bevoegdheden op dit vlak.

Ad 8. *De financieel-technische aspecten van de rijksbegroting*

Op het vlak van de financiële techniek formuleert de studiegroep een veelheid van aanbevelingen. De belangrijkste daarvan kunnen als volgt worden samengevat. De positie van de Minister van Financiën en die van de Centrale Afdelingen Financieel-Economische Zaken in het budgettaire proces dienen te worden gewaarborgd resp. versterkt. Dit betreft zowel de regelgeving als de mate van betrokkenheid bij het tot stand komen van beleidsvoornemens.

Binnen het systeem van meerjarenramingen dient de flexibiliteit een belangrijker rol te krijgen. Onder andere kan gedacht worden aan een (taakstellende) vrije ruimte in de meerjarencijfers.

Er dient een integratie tot stand te worden gebracht van de kas- en de verplichtingenadministraties van de afzonderlijke departementen. Daarnaast dient de verslaglegging van de departementen in een aantal opzichten te worden uitgebreid. Mede met het oog hierop acht de studiegroep een verdergaande automatisering van de administraties gewenst. Daarbij is een interdepartementale afstemming van groot belang. Financiën zal hierbij regelgevend moeten optreden.

Naar het oordeel van de studiegroep is een intensivering gewenst van de aandacht voor ramingstechnische zaken, ter ondersteuning van de beleidsmatige beoordeling. Deze functie zal met name op Financiën vorm moeten krijgen. Een goed begrotingsstelsel dient, naar het oordeel van de studiegroep, het aangaan van verplichtingen en het bestaan van continue verplichtingen centraal te stellen; in het huidige stelsel staan met name de kasuitgaven centraal en valt te weinig aandacht op de andere componenten van het stelsel. Binnen het gewijzigde begrotingsstelsel passen geen symptoombestrijdende instrumenten meer als kasplafonds. De regels van het stringente begrotingsbeleid dienen overeenkomstig het begrotingsstelsel te worden aangepast.

Ten slotte adviseert de studiegroep om begrotingsconstructies die de doorzichtigheid van het budgettaire proces doorbreken, te vermijden. Uitgangspunt dient in alle gevallen te zijn dat de budgettaire en de besluitvormende bevoegdheden op een beleidsterrein in één en dezelfde hand zijn.

Ad 9. *De sociale zekerheidsuitgaven*

In de volumesfeer van de sociale zekerheidsuitgaven kan de beheersbaarheid worden verbeterd door een stringenter toekenningenbeleid (met name in de werkloosheids- en de arbeidsongeschiktheidsregelingen) en een beter/actiever herintredingsbeleid. In dit licht dient ook de verdiscontering van de werkloosheidscomponent in het arbeidsongeschiktheidspercentage te worden heroverwogen. Een en ander stelt eisen aan de organisatie van de uitvoering, en aan de wetgeving ter zake.

Wat betreft de nominale koppelingsmechanismen zij verwezen naar ad 5. Wat betreft het niveau van de uitkeringen pleit de studiegroep voor een aanmerkelijke vereenvoudiging c.q. uniformering van het gehele stelsel, waarbij verschillen tussen niveaus zullen moeten worden bezien.

In het te voeren ombuigingsbeleid dient aandacht te worden besteed aan overlappingen en uitstraling tussen regelingen. Voorkomen moet worden dat ombuigingen slechts tot verschuivingen leiden. A fortiori zijn oningevulde of onvoldoende ingevulde ombuigingen ongewenst. Een goede voortgangscontrole op ombuigingen is in dit licht gewenst.

Op het procedurele vlak ware te bezien of de huidige praktijk van adviesaanvragen wel zinvol is. De aanvragen dienen meer op hoofdpunten te worden gericht, en tijdig te worden ingediend. Los hiervan bepleit de

studiegroep een herbezinning op de controle op de uitvoeringsorganen (beheersing en rechtmatigheid). In de sfeer van de gezondheidszorg dient zowel op aanbod- als op vraagfactoren te worden aangegrepen. In de aanbodsfeer denkt de studiegroep dan aan de mogelijkheden van een protocolaire geneeskunde (normen voor de behandelingsduur), aan stringente vestigings- en erkenningseisen bij specialisten en andere vrije beroepsbeoefenaren, en aan mogelijkheden van budgettering. In de vraagsfeer kan worden gedacht aan vormen van privatisering en aan toepassing van de profijtgedachte en vormen van eigen risico.

Ten slotte adviseert de studiegroep dat voortaan (weer) zorg wordt gedragen voor sociale meerjarenramingen, inclusief de gezondheidszorg. Deze dienen te worden betrokken bij beschouwingen in de miljoenennota omtrent de collectieve sector als geheel.

1. Algemene Inleiding

1.1. De taakopdracht en een terreinafbakening

Dit rapport zal in de meest brede zin aandacht besteden aan de beheersbaarheid van de collectieve uitgaven. De Studiegroep Begrotingsruimte heeft deze studie verricht naar aanleiding van de volgende adviesaanvrage door de Minister van Financiën van begin 1982:

«Van diverse zijden, o.a. tijdens de totstandkoming van het kabinet, is de laatste tijd gewezen op de wenselijkheid nader aandacht te besteden aan het probleem van de beheersbaarheid van de collectieve uitgaven.

Het kabinet ondersteunt dit en acht het zelfs van essentieel belang voor het welslagen van zijn beleidsvoornemens op financieel en sociaal-economisch terrein dat verantwoorde en praktisch uitvoerbare voorstellen worden gedaan gericht op verbetering van de beheersbaarheid en beheersing van de collectieve uitgaven. Het kabinet acht daartoe het meest aangewezen orgaan de Studiegroep Begrotingsruimte. U wordt dan ook verzocht de hieronder bedoelde studie te verrichten. Het doel van de te verrichten studie zal moeten zijn het in kaart brengen en analyseren van problemen – in de meest ruime zin – met betrekking tot de beheersbaarheid van de collectieve uitgaven, alsmede het aandragen en concreet uitwerken van mogelijkheden tot verbetering. Daarbij zouden zowel bestuurlijke en procedurele als financieel-technische aspecten aan de orde dienen te komen. Binnen dit algemene kader acht het kabinet relevant de procedures en de besluitvorming in de fases zowel van de beleidsvoorbereiding als van de uitvoering van het beleid ter zake van de collectieve uitgaven en de specifieke bestuurlijke en financieel-technische problematiek van het Rijk, van de sectoren van de sociale verzekeringen en van de overige publiekrechtelijke lichamen in hun onderlinge samenhang. Daarbij ware bijzonder aandacht te besteden aan de volgende onderwerpen:

- verbetering van de mogelijkheden tot prioriteitenstelling in het budgettaire proces
- de tijdshorizon waarmee rekening dient te worden gehouden
- het bestaan van «off-budget expenditures»
- spelregels, normen en sancties
- organisatorische en financieel-technische verbeteringen mede gericht op de informatievoorziening
- mogelijkheden tot verbetering van ramingen van voor het uitgavenbeleid relevante factoren.

Ik verzoek u zo mogelijk in mei 1982 aan mij te rapporteren.»

Uit deze adviesaanvrage komt naar voren dat met name aandacht dient te worden besteed aan bestuurlijke, procedurele en financieel-technische aspecten van de voorbereiding van, de besluitvorming over en de uitvoering van het beleid ter zake van de collectieve uitgaven. Deze toespitsing impliceert dat in deze studie buiten beschouwing zal blijven de vraag wat een aanvaardbare ontwikkeling van het totaal van de collectieve uitgaven (of onderdelen daarvan) zou zijn. Een dergelijke *kwantificering* van normen kan niet worden gerekend tot de bestuurlijke, procedurele of financieel-technische aspecten van het beleid. Daartoe zou veeleer een macro-economische analyse de bouwstenen voor een politieke besluitvorming kunnen aandragen. Wel zal aandacht worden geschonken aan de *aard* van eventueel te hanteren normen. Deze kan immers mede bepalend zijn voor de bestuurlijke en procedurele gang van zaken.

De studie zal daarnaast onvermijdelijk beperkt blijven tot het schetsen van mogelijkheden. De voorbereiding van, besluitvorming over en uitvoering van het beleid is in laatste instantie altijd vanuit de politiek bepaald en gesanctioneerd. In dit licht zullen de voorstellen in deze studie dan ook in hoofdzaak «slechts» *voorwaardenscheppend* zijn.

1.2. Een nadere terreinverkenning

Het onderwerp «beheersbaarheid van de collectieve uitgaven» omvat een breed terrein van studie.

In eerste instantie is dat het gevolg van de grote omvang en de grote diversiteit van de collectieve uitgaven. De collectieve uitgaven belopen in 1983 circa f 245 mld., ofwel bijna 75% van het nationale inkomen. De diversiteit is gelegen zowel in de kanalen waarlangs de uitgaven tot stand komen – met name valt dan te denken aan de organisatorische indeling tussen Rijk, sociale verzekeringen en overige publiekrechtelijke lichamen – als in de aard (functioneel; economisch) van de uitgaven. Wat betreft die organisatorische indeling zij hier reeds opgemerkt dat de onderscheiden sectoren in een aantal opzichten een eigen achtergrond en historie hebben, hetgeen implicaties heeft voor de mogelijkheden van verbetering van de beheersbaarheid.

De tweede reden waarom het terrein van studie zo breed is, is gelegen in de diverse aspecten die het begrip «beheersbaarheid» kent.

Een *eerste*, zeer centraal, aspect is de ontwikkeling van de collectieve uitgaven als geheel vergeleken met de normen die daaraan zijn gesteld. Met name in het afgelopen decennium hebben de achtereenvolgende kabinetten expliciete doelstellingen geformuleerd ten aanzien van het financieringstekort en de collectieve lastendruk; impliciet werden daarmee ook beperkingen opgelegd aan de collectieve uitgaven, uitgedrukt als aandeel in het nationale inkomen.

Uit onderstaande tabellen, waarvan de eerste de ontwikkeling van de collectieve uitgaven uitgesplitst naar organisatorische eenheden en de tweede die naar economische categorieën weergeeft, blijkt dat deze normen onvoldoende zijn geweest om in de zeventiger jaren de groei van het aandeel van de collectieve uitgaven af te remmen. Integendeel, er blijkt zelfs van een voortdurende acceleratie sprake te zijn ten opzichte van eerdere decennia, met als belangrijkste gevolg een sterk oplopende collectieve lastendruk[1].

[1] Uiteraard zijn allerlei relativeringen denkbaar bij de weergegeven cijfers (statistische factoren, e.d.); daarvan is afgezien aangezien deze aan de tendens die in de cijfers besloten ligt niet afdoen.

Tabel 1.2.1. Ontwikkeling van de collectieve uitgaven in % NI naar organisatorische eenheden[1]

Sector	Jaar			
	1951[2]	1960	1970	1980[3]
Rijk	21	15	15	20
Overige publiekrechtelijke lichamen	14	17	20	23
Sociale verzekering	4	8	17	24
Totale collectieve sector	39	40	52	67

[1] De uitgaven zijn telkens toegerekend aan de sector die de desbetreffende taken uitvoert.
[2] 1951 in plaats van 1950 in verband met beschikbare gegevens.
[3] Na CBS-revisie van de Nationale Rekeningen.

Tabel 1.2.2. Ontwikkeling van de collectieve uitgaven in % NI naar economische categorieën[1]

Categorie	Jaar			
	1951[2]	1960	1970	1980[3]
1. Lonen en sociale lasten	9	10	13	15
2. Netto materiële consumptie	5	5	5	5
3. Totaal consumptieve bestedingen (1 + 2)	14	15	18	20
4. Netto investeringen	3	3	4	3
5. *Totaal eigen bestedingen* (3 + 4)	17	18	22	23
6. Rente	3	3	3	4
7. Prijsverlagende subsidies	1	1	1	2
8. Inkomensoverdrachten	8	12	20	31
9. Kapitaaloverdrachten	3	2	2	3
10. Kredieten	7	4	4	4
11. *Totaal overdrachtsuitgaven* (6 t/m 10)	22	22	30	44
12. *Totaal collectieve uitgaven* (5 + 11)	39	40	52	67
13. *Totaal collectieve ontvangsten*	38	39	50	60
14. *Financieringstekort collectieve sector* (12 – 13)	1	1	2	7

[1], [2], [3], Zie noten tabel 1.2.1.

Uiteraard is deze ontwikkeling niet alleen het gevolg van een aanhoudende groei van het voorzieningenniveau, maar medebepaald door de ontwikkeling van (de groei van) het nationale inkomen.

Om te beginnen zij bedacht, dat zolang sprake is van een groei van het nationale inkomen, een ontwikkeling *parallel* aan dat nationale inkomen in feite ook al een reële groei van het voorzieningenniveau impliceert. Een andere zaak die bij de interpretatie van de cijfers van belang is, is het *verloop* van de reële groei van het nationale inkomen. Beliep die in de periode 1950–1960 gemiddeld 5% per jaar en in de periode 1960–1970 zelfs 5½%, in de periode 1970–1980 bedroeg de reële groei daarentegen gemiddeld niet meer dan 2% per jaar. Deze terugval in de economische groei leidde tot hogere uitgaven (werkloosheid!) en had daarnaast een aanzienlijk «noemereffect» tot gevolg[2].

Op zich doen deze constateringen overigens niet af aan het verschijnsel dat het beslag van de collectieve sector op het nationale inkomen, steeds verder is opgelopen, en nog wel in een versnellend tempo. De tabellen geven weer dat de beoogde afremming van de groei niet is gerealiseerd. Wat de totalen betreft blijkt de collectieve sector onvoldoende te zijn «beheerst» dan wel beheersbaar te zijn geweest.

Een *tweede* aspect, dat ten dele verklarend kan zijn voor het eerste, betreft de beheersbaarheid respectievelijk de flexibiliteit van concrete categorieën/groepen van uitgaven. In het vervolg van deze studie zal worden aangetoond dat voor een groot deel van de collectieve uitgaven slechts een gebrekkig instrumentarium aanwezig is om een «beheerste» ontwikkeling daarvan mogelijk te maken. Dit is er een van de oorzaken van dat aanvankelijk afgesproken ombuigingsoperaties uiteindelijk maar zeer ten dele tot daadwerkelijk lagere uitgaven hebben geleid. Een bijzondere plaats neemt daarbij in het verschijnsel dat een groot deel van de collectieve uitgaven op enigerlei wijze gekoppeld is aan de loonstijging in het bedrijfsleven. Deze koppeling vormt, in samenhang met de in de afgelopen decennia opgetreden zeer forse reële loonstijgingen en de optrekking van minimumloon respectievelijk minimumuitkering, zeker ook een van de verklaringen van de in de tabellen 1.2.1 en 1.2.2 geschetste ontwikkelingen.

ıt wil zeggen dat het *aandeel* van de ıctieve uitgaven in het nationale inkomen tief) toeneemt doordat het nationale men («de noemer») (relatief) afneemt.

Nauw met de voorgaande punten verbonden is een *derde* aspect dat in dit rapport aandacht zal krijgen, te weten de gebrekkige afweging tussen de diverse overheidsuitgaven welke zich overigens mede laat verklaren door het heterogene karakter van de collectieve uitgaven, waardoor deze moeilijk op een noemer zijn te brengen. Enerzijds vormt de gebrekkige afweging een *verklaring* van de hiervoor geschetste ontwikkelingen: doordat er voldoende prioriteiten worden gesteld en keuzes worden gedaan, heeft het totaal van de collectieve uitgaven de neiging om uit de hand te lopen. Anderzijds is de gebrekkige afweging in zekere zin het *gevolg* van de hiervoor geschetste ontwikkelingen: door de vooral de laatste jaren toegenomen druk op het realiseren van ombuigingen en gegeven het gebrekkig instrumentarium ter beheersing van grote delen van de collectieve uitgaven, raakt een zorgvuldige prioriteitenafweging in het gedrang.

Een *vierde* geheel afzonderlijk aspect waarop in dit rapport zal worden ingegaan betreft het terrein van die overheidsactiviteiten die niet in collectieve uitgaven of ontvangsten tot uitdrukking komen, maar die wel financiële gevolgen hebben voor de maatschappij, de zogeheten off-budget expenditures. Het is van essentieel belang dat bij het zoeken naar betere beheersingsmechanismen ook deze extra-budgettaire vormen van overheidsbeslag in de beschouwing worden betrokken. Anders immers zou een deel van de overheidsactiviteiten buiten beschouwing blijven, met alle gevaren van onbeheersbaarheid van dien.

Een *vijfde* aspect betreft de beheersingsproblemen die zich specifiek voordoen tijdens de uitvoeringsfase van het eenmaal voorgenomen beleid. Met name in de huidige situatie waarin de budgettaire ontwikkelingen vaak tot de rand van het aanvaardbare worden opgerekt, blijkt sprake te zijn van een slechts zeer gebrekkig beheersingsinstrumentarium tijdens de uitvoeringsfase. In het bijzonder heeft dit probleem zich in de afgelopen jaren gemanifesteerd bij de hantering van de kasplafonds voor de begrotingshoofdstukken. Meer in het algemeen betreft het hier gebreken in de financieel-technische sfeer.

Dwars door al deze aspecten heen doet zich, in bijna alle fasen van beleidsvoorbereiding, besluitvorming en uitvoering, het probleem voor van een in een aantal opzichten niet optimale informatievoorziening. Vaak is die gebrekkige informatie zelfs een belangrijke reden van de onbeheersbaarheid, zoals die hiervoor is geschetst.

Het zal duidelijk zijn dat de hiervoor genoemde aspecten van het onderwerp «beheersbaarheid van de collectieve uitgaven» vele raakvlakken en overlappingen vertonen. In de navolgende paragraaf wordt aangegeven langs welke lijnen de studie verder verloopt. Een bijzonder aspect betreffende de beheersbaarheid van de collectieve uitgaven blijft overigens in dit rapport buiten beschouwing. Het gaat dan om de problematiek van het werken met behoud van uitkering. De studiegroep wil, onder de erkenning van het feit dat daarbij de beheersbaarheid inderdaad in het geding is, verwijzen naar de conclusies van het rapport dat ter zake recentelijk door de Interdepartementale Commissie Aanwending van Uitkeringen (ICAU) is uitgebracht. De studiegroep onderschrijft deze conclusies.

1.3. De opzet van de studie

De navolgende studie bevat allereerst een aantal beschrijvende en analyserende hoofdstukken (2 t/m 7), uitmondend in de formulering van gebleken knelpunten, en sluit af met een hoofdstuk met beleidsaanbevelingen (8).

In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op het algemene kader van normering, besluitvorming en beheersing van de collectieve sector als geheel. De daaropvolgende vijf hoofdstukken gaan nader in op de bijzondere karakte-

ristieken van de onderscheiden deelterreinen. Het betreft achtereenvolgens de rijksuitgaven (hoofdstuk 3 betreft de besluitvormingsprocedures en aanverwante zaken, hoofdstuk 4 betreft financieel-technische aangelegenheden), de uitgaven van de lagere overheden (hoofdstuk 5), de extra-budgettaire vormen van overheidsbeslag (hoofdstuk 6) en de uitgaven van de sociale verzekeringsfondsen (inclusief de gezondheidszorg) (hoofdstuk 7).

Het slothoofdstuk 8 bevat de beleidsaanbevelingen, waarvoor het fundament in de eerdere hoofdstukken is gelegd. De opbouw van hoofdstuk 8 is overigens niet parallel aan de volgorde van de voorgaande hoofdstukken, maar is geënt op een clustering van samenhangende verbeteringsvoorstellen en beleidsadviezen.

In enkele bijlagen vindt een technische en cijfermatige toelichting plaats op bepaalde gedeelten van de hoofdtekst.

2. Het algemene kader van normering, besluitvorming en beheersing van de collectieve sector

2.1. Inleiding

De wijze waarop en de mate waarin de collectieve sector onderwerp is geweest van normering en politieke besluitvorming zijn in de afgelopen decennia aan vele veranderingen onderhevig geweest. Een belangrijke bepalende factor daarbij is geweest het feit dat er een steeds sterkere verwevenheid optrad tussen de algemene economische ontwikkeling en het beleid ten aanzien van de collectieve uitgaven. Die toenemende verwevenheid is uiteraard op zijn beurt sterk bepaald door de sterk opgelopen omvang van de collectieve sector.

Bij een analyse van het gevoerde beleid ten aanzien van de collectieve uitgaven, en met name bij het opsporen van de feilen daarin, zijn diverse invalshoeken noodzakelijk. Die invalshoeken zullen raakvlakken en zelfs overlappingen bevatten. Daaraan valt niet te ontkomen, omdat alle invalshoeken uiteindelijk gericht zijn op het centrale thema van deze studie, namelijk de beheersbaarheid van de collectieve uitgaven.

Achtereenvolgens zullen de volgende invalshoeken aan de orde komen. Allereerst zal worden ingegaan op de normen die in de loop van de tijd zijn gehanteerd ten aanzien van de ontwikkeling van de collectieve sector. Centraal daarbij staat niet de exacte omvang van die normen, maar de *aard* ervan.

Vervolgens komt aan de orde de wijze van politieke besluitvorming zoals die, gegeven de gestelde budgettaire normen, heeft plaatsgevonden. Daarbij wordt ingegaan op de wijze waarop en de mate waarin de praktijk van het budgettaire beleid vorm is gegeven aan de gestelde normen, alsmede op de aard en de kwaliteit van de budgettaire besluitvorming in een aantal andere opzichten.

Ingegaan zal worden op de rol van het kabinet en van het parlement, alsmede op van belang zijnde elementen in kabinets(in)formaties. In de derde plaats zal worden ingegaan op de flexibiliteit van de collectieve uitgaven.

De navolgende analyse zal op tal van punten overeenkomsten vertonen met het rapport van de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst (Vonhoff-rapport[1]). Daarin wordt uitvoerig beschreven hoe het functioneren van de rijksdienst thans gekenmerkt wordt door «de (sterke) wereld van de differentiatie en de (zwakke) wereld van de integratie». Vanuit het karakteristieke ambtelijke en politieke gedrag wordt aangetoond dat de huidige wijze van beleidsvoorbereiding en besluitvorming onvoldoende doordacht is op mogelijkheden deze beide werelden in beter evenwicht te brengen. Uiteraard zal in deze paragraaf de hier aangestipte problematiek met name aan de orde worden gesteld vanuit de optiek van de beheersbaarheid van de collectieve uitgaven; het is evenwel goed een en ander te blijven bezien tegen de achtergrond van de meer algemene problematiek die in het genoemde rapport wordt beschreven.

Buiten beschouwing blijven daarbij de *oprstellen* uit dat rapport; deze zullen in atere hoofdstukken op diverse plaatsen aan e orde komen.

2.2. De normering van de collectieve sector

2.2.1. *Inleiding*

Het hanteren van normen bij het budgettaire beleid is niet iets van de afgelopen decennia. Integendeel, budgettair beleid zonder normen is vrijwel ondenkbaar. In het algemeen kan worden gesteld dat de wijze van budgettaire normering de inzichten van de economische wetenschap heeft gevolgd. In vroeger eeuwen stond de sluitende begroting centraal. Later volgde, tot aan de Tweede Wereldoorlog, de norm (of eis) van een sluitende gewone dienst. Vooral nà de Tweede Wereldoorlog is het doel van de budgettaire normering m.n. onder invloed van het Keynesiaanse denken verbreed: steeds sterker kreeg het budgettaire beleid mede het karakter te zijn gericht op het helpen bevorderen van de bekende macro-economische doelstellingen. Toegespitst op het budget vertaalde dit zich onder andere daarin, dat de gewenste omvang van het begrotingssaldo werd onderbouwd vanuit de wenselijk geachte economische ontwikkelingen. Daarnaast kwam ook veel meer de omvang van het overheidsbudget als zodanig in de belangstelling te staan, hetzij via de uitgavenkant hetzij via de ontvangstenkant of, meer toegespitst, via de collectieve lastendruk. De normen die in de loop van de tijd zijn gesteld zijn zowel qua aard en vormgeving als qua omvang aan vele veranderingen onderhevig geweest. Dit is grotendeels het gevolg van gewijzigde inzichten in de (gewenste) economische ontwikkelingen en de rol die daarbij voor de collectieve sector zou zijn weggelegd. Met name ontstond een steeds sterker gevoel dat een ongeremde groei van de druk van de belastingen – en later ook die van de sociale premies – schadelijk zou zijn voor het economisch gebeuren. Tesamen met het alom geaccepteerde uitgangspunt dat het financieringssaldo – ook al terwille van een gezonde economische ontwikkeling – binnen bepaalde grenzen moest worden gehouden, legde dit beperkingen op aan de ontwikkeling van de collectieve uitgaven.

Overigens is het van belang erop te wijzen dat niet alleen normen van strikt budgettaire aard van belang blijken, wanneer we de analyse richten op de beheersbaarheid van de collectieve uitgaven. Geleidelijk aan is een veelheid van beleidsterreinen en aspecten van overheidsbeleid onderworpen aan een of meer normen. De meeste van dergelijke normen hebben belangrijke implicaties voor de ontwikkeling (en de beheersbaarheid!) van de collectieve uitgaven; te denken valt bij voorbeeld aan doelstellingen ter zake van de koopkracht, diverse indexeringsmechanismen, de huursubsidies (normhuurquotes), de groei van de defensieuitgaven, de uitgaven voor ontwikkelingssamenwerking etc. Naarmate de veelheid van normen toeneemt en tegelijkertijd, zoals thans het geval is, de economie als zodanig maar weinig (extra) ruimte biedt, nemen de mogelijkheden af alle normen tegelijkertijd in stand te houden; fricties en onderlinge inconsistenties komen dan geforceerd aan het daglicht. Bezien vanuit de optiek van de beheersbaarheid van de collectieve uitgaven betekent dit een gevaar: op allerlei gebied zijn mechanismen werkzaam – in de vorm van normen die het politieke handelen (mede) bepalen – die een effectieve budgettaire normering in de weg kunnen staan. In het navolgende zullen de niet strikt budgettaire normen niet afzonderlijk aan de orde worden gesteld. Wel vormen zij een deel van de achtergrond van wat in dit hoofdstuk wordt beschreven.

Ten slotte nog dit. Niet alleen het bestaan van normen in het budgettaire beleid is van alle tijden, ook het naar de hand zetten en zelfs het overtreden ervan is niet iets wat alleen aan onze tijd eigen is. Altijd zijn (en worden) pogingen ondernomen om de budgettaire normering zoveel mogelijk te laten aansluiten bij de omstandigheden en de budgettaire nood van dat moment. En altijd blijkt weer dat het bestaan van een «goede» normering wel een noodzakelijke maar nog geen voldoende voorwaarde is voor een goed budgettair beleid, aangezien een norm niet meer doet dan aangeven

hoe het zou moeten. Het is tegen dit licht dat de navolgende paragrafen over de normering en over het op grond daarvan gevoerde beleid moeten worden gelezen.

2.2.2. *Een beschrijving in historisch perspectief*

Een zinvol uitgangspunt voor de beschrijving van de budgettaire normering zoals die zich recentelijk heeft ontwikkeld wordt gevormd door de introductie van het trendmatige begrotingsbeleid in het begin van de zestiger jaren. Centraal daarin stond de aanvaardbare waarde van het structurele financieringstekort van het Rijk en, in samenhang daarmee, de trendmatige begrotingsruimte. De relatie met andere onderdelen van de collectieve sector (Overige Publiekrechtelijke Lichamen en de Sociale Verzekeringen) werd wel gezien, maar niet cijfermatig uitgewerkt. Ook werd geen expliciete norm opgelegd aan de omvang van de rijksuitgaven of -ontvangsten. Toch was gedurende vrijwel de gehele zestiger jaren naast de norm voor het financieringstekort ook sprake van een zekere normering van de omvang van de rijksuitgaven. Alle achtereenvolgende kabinetten hanteerden als uitgangspunt dat de rijksuitgaven zich ongeveer gelijk aan of wat meer dan de (structurele) groei van het nationale inkomen zouden mogen ontwikkelen. Dit uitgangspunt, dat overigens door de verschillende kabinetten wel met enige variatie werd geformuleerd, werd algemeen onderbouwd met de wenselijkheid de collectieve lastendruk niet (te zeer) te laten toenemen respectievelijk te kunnen laten dalen.

Tot in het begin van de zeventiger jaren bleef het karakter van de budgettaire normering – het aanvaardbare structurele financieringstekort, aangevuld met een norm ten aanzien van de druk van de rijksuitgaven – ongewijzigd. De eerste belangrijke aanvulling erop vond plaats onder het kabinet-Biesheuvel (1971). Dit formuleerde, onder handhaving van het bestaande normenstelsel, *tevens* een norm voor de groei van de uitgaven in de sfeer van de sociale verzekeringen (SV), i.c. een beperking van de groei daarvan als aandeel in het nationale inkomen tot gemiddeld 3/4 procentpunt per jaar[2]. Hieraan zal niet vreemd zijn geweest de forse stijging die de SV-uitgaven in de loop van de zestiger jaren hadden ondergaan. Voor het eerst werd aldus de budgettaire normering uitgebreid tot buiten het gebied van de rijksbegroting. Overigens betrof het hier nog wel een gescheiden normering: die van de rijksbegroting bleef dezelfde als voordien, alleen er kwam een (vrij ruime) norm voor de SV-sfeer bij. Een daadwerkelijke poging tot integratie van de subsectoren van de collectieve sector vond plaats bij de introductie van het zogenoemde 1%-beleid. Dit beleid had als kernpunt dat de collectieve lastendruk – bestaande uit belastingen, premies en niet-belastingmiddelen tesamen – jaarlijks met ten hoogste 1 procentpunt zou mogen toenemen. Ten opzichte van het tot dan toe gehanteerde normenstelsel onderscheidde de 1%-normering zich in een aantal opzichten. Een punt van overeenkomst werd gevormd door de handhaving van het trendmatige begrotingsbeleid en daarmee van een norm voor het structurele financieringstekort van het Rijk.

Punten van verschil waren (o.a.) de volgende:

1. was tot dan toe gewerkt met een combinatie van een tekortnorm en een norm voor de (rijks)uitgaven, nu werd overgegaan op een tekortnorm gekoppeld aan een norm voor de lastendruk. Deze combinaties zijn qua aard niet identiek; het verschil is gelegen in de ontwikkeling van de eventuele ontvangsten die niet tot de collectieve lasten worden gerekend.
2. tot de collectieve lasten werden gereken de belastingen (inclusief die van de OPL), de premieontvangsten en de niet-belastingmiddelen exclusief de buitenlandse aardgasbaten. Aldus werd een geïntegreerde normering bereikt van het Rijk, de SV en de OPL.
3. naast een norm voor het structurele financieringstekort werd tevens ruimte geboden voor aanvaardbare *tijdelijke overschrijdingen* van de

[2] Hierbij zij wel opgemerkt dat hier meer sprake was van een streefgetal; er vond geen jaarlijkse toetsing plaats.

begrotingsruimte. Daarbij werd gerekend met op termijn optredende «inverdieneffecten», waardoor die overschrijding ongedaan zou worden gemaakt[3].

Daarnaast werd normering tijdens het 1%-beleid o.a. gekenmerkt door het volgende:

4. voor het eerste werd op consequente wijze een meerjarig begrotingsbeleid geformuleerd dat was afgestemd op macro-economische verkenningen voor de middellange termijn. Op grond van de meerjarenramingen van de collectieve uitgaven en meerjarige macro-economische prognoses van het Centraal Planbureau kon een meerjarige toetsing van het beleid aan de sociaal-economische doelstellingen en de daarop afgestemde budgettaire normen plaatsvinden. Dit meerjarige karakter van het beleid ten aanzien van de collectieve sector werd ondersteund doordat de toetsing aan de normen jaarlijks plaatsvond «van ontwerp-begroting op ontwerp-begroting», zodat eventuele afwijkingen in het lopende begrotingsjaar van de normen niet automatisch naar latere jaren zouden (mogen) doorwerken.

Het 1%-beleid werd met ingang van 1979 gevolgd door het Bestek'81-beleid, waarin stabilisatie van de collectieve lastendruk als doelstelling gold. Afgezien van deze qua aard van de normering niet wezenlijke verandering hebben zich vanaf Bestek'81 in chronologische volgorde de volgende wijzigingen in de budgettaire normering voorgedaan:

a. met ingang van Bestek'81 werd de taakstelling ten aanzien van het financieringstekort uitgebreid met het tekort van de OPL.

b. geleidelijk aan werden, als gevolg van het zeer sterk oplopen van het feitelijke financieringstekort, het trendmatige begrotingsbeleid en de meerjarige normering van de collectieve lastendruk losgelaten. Het *feitelijke financieringstekort op kasbasis* in het lopende respectievelijk het eerstvolgende begrotingsjaar kwam centraal te staan. De aanvaardbare waarde van het financieringstekort werd daarbij in feite niet meer afgeleid van/hield de facto geen verband meer met de op middellange termijn aanvaardbaar geachte omvang daarvan, maar werd allengs meer resultante van andere factoren. Het centraal stellen van het feitelijk geraamde financieringstekort bracht overigens in de praktijk met zich mee dat het hanteren van het trendmatige begrotingskader verloren ging. De begrotingsvoorbereiding vond voortaan plaats aan de hand van de meest actuele *feitelijke* macro-economische prognoses.

c. als uitvloeisel van het loslaten van een meerjarig beleid raakte ook de toetsing van de budgettaire taakstellingen «van ontwerp-begroting op ontwerp-begroting» verloren. Taakstellingen ten aanzien van financieringstekort en collectieve lastendruk werden steeds meer geformuleerd ten opzichte van de *uitkomsten* van het voorafgaande jaar. Aangezien de taakstellingen veelal geformuleerd waren in termen van accressen en niet in termen van niveaus had dit tot gevolg dat (o.a.) *tussentijdse* tekortverslechteringen en *tussentijdse* lastenverzwaringen al gauw een structureel karakter konden krijgen.

2.2.3. *De huidige gebreken in de normering*

Bij een inventarisatie van gebreken in het huidige stelsel van normering van de collectieve sector staat centraal in hoeverre de thans vigerende normen voldoende aangrijpingspunten bieden om te komen tot een daadwerkelijke (toetsing van de) beheersing van de collectieve uitgaven in de meest ruime zin. Buiten beschouwing blijft of de huidige normen in kwantitatieve zin voldoende stringent zijn. Die vraag kan alleen mede aan de hand van een economische analyse beantwoord worden. Aan de hand van de in paragraaf 2.2.2 gegeven analyse kunnen de volgende gebreken worden gesignaleerd:

3: de hier bedoelde overschrijdingen
en overschrijdingen van *structurele* aard,
van de conjuncturele ontwikkeling. Deze
rschrijdingen dienen niet verward te
den met de *conjuncturele* overschrijdingen.
e laatste treden op indien de feitelijke
nomische ontwikkeling minder gunstig is
de trendmatige ontwikkeling (lagere
stingen) en/of wanneer met het oog op de
juncturele situatie eenmalige stimuleringsitregelen worden genomen. De hier
oelde structurele overschrijding zou door
cturele verbetering van de economische
wikkeling geleidelijk verdwijnen.

1. De eenjarige normering, waarvan in de afgelopen jaren sprake is geweest, opent de mogelijkheid van het verschuiven van problemen naar latere jaren en van het onopgelost laten van een meerjarig oplopende problematiek. Tevens verkleint de concentratie op één begrotingsjaar de mogelijkheden van fundamentele beleidsingrepen. Immers, indien ombuigingstaakstellingen niet meerjarig maar slechts voor één jaar zijn geformuleerd is het weinig voor de hand liggend om ombuigingen door te voeren die in het eerste jaar nauwelijks besparingen opleveren, doch wel op langere termijn van belang zijn. Tevens kan een eenjarige normering ertoe leiden dat overschrijdingen van afgesproken budgettaire normen uit het zicht verdwijnen en structureel worden gemaakt.

2. De huidige collectieve lastennorm richt zich op de belastingen, de premies en de niet-belastingontvangsten en omvat daarmee het Rijk, de SV en de OPL. De tekortnorm richt zich alleen op het tekort van het Rijk en de OPL. Het tekort van de SV blijft buiten beschouwing[4]. Dit impliceert dat het in beginsel mogelijk is de realisering van de budgettaire normen te bewerkstelligen door creatie van financieringstekorten in de SV-sfeer. Macro-economisch bezien is er echter geen verschil tussen een tekort van het Rijk en een tekort van de SV.

3. Bij het huidige normenstelsel (en de huidige begrotingspresentatie) blijven al die vormen van overheidshandelen buiten beschouwing, die niet tot collectieve uitgaven leiden. Hierbij moet worden gedacht aan het zeer brede en gevarieerde terrein van extra-budgettair overheidsbeslag, zoals rechtstreekse kapitaalmarktfinanciering, al dan niet met behulp van garantieverlening en allerlei vormen van reguleringen (verborgen beleidskosten) (zie met name hoofdstuk 6).

4. Het vroegere «ijkpunt» van het aanvaardbare (structurele) financieringstekort is geleidelijk verloren gegaan. In plaats van uitgangspunt voor de berekening van een ruimte voor de collectieve uitgaven te zijn, wordt de (aanvaardbare) waarde van het tekort, met name in de begrotingsvoorbereiding, vaak veeleer de resultante van de aanvaardbare ombuigingsomvang en de aanvaardbare/aanvaarde lastendrukmutatie. In feite is daarmee een van de twee wezenlijke normeringsgrootheden ten dele buiten het beeld geraakt, waarmee een regulerende factor voor de ontwikkeling van de collectieve uitgaven is verdwenen.

2.3. De procedurele, inhoudelijke en gedragsmatige aspecten van de besluitvorming omtrent de collectieve sector

2.3.1. *Inleiding*

Een beschrijving van de wijze van besluitvorming omtrent de collectieve sector is vrij gecompliceerd. Van belang zijn zowel de «macro-budgettaire aspecten», zoals in par. 2.2 bij de normering beschreven, als ook meer micro-budgettaire aangelegenheden; bij dit laatste valt met name te denken aan zaken als prioriteitenafweging binnen de collectieve sector. De complexiteit van het besluitvormingsproces hangt tevens nauw samen met het feit dat daarin de gedragingen van diverse betrokkenen een rol spelen. In het navolgende zal allereerst (in paragraaf 2.3.2) aandacht worden besteed aan het besluitvormingsproces op kabinetsniveau; naderhand zal (in paragraaf 2.3.3) de rol van het parlement beschreven worden. In paragraaf 2.3.4 wordt vervolgens bezien welke rol het beleid ten aanzien van de collectieve uitgaven in de fase van kabinets(in)formaties heeft gespeeld. In paragraaf 2.3.5 zullen als afsluiting de gesignaleerde knelpunten in het hele besluitvormingsproces naar voren worden gehaald.

2.3.2. *De besluitvorming op kabinetsniveau; een historisch perspectief*

Voor een beschrijving van de ontwikkeling van de besluitvorming is het zinvol een cesuur te leggen bij het begin van de zeventiger jaren. In het

)e historische achtergrond hiervan is dat er voor enkele jaren zonder meer van mocht rden uitgegaan dat de SV een zeker ›rmaal» financieringsoverschot zouden tonen ten behoeve van noodzakelijke ervevorming. De afgelopen jaren is het ·saldo evenwel enkele keren als «vluchtweg» ›ruikt. Verwezen zij naar paragraaf 8.4.2.1.

daaraan voorafgaande decennium (dat wil zeggen de zestiger jaren en het begin van de zeventiger jaren) werd het besluitvormingsproces zowel procedureel als inhoudelijk gekenmerkt door een grote mate van stabiliteit, waarbij tevens de basis werd gelegd voor gedragingen die thans, in veranderde economische omstandigheden, tot knelpunten leiden.

Derhalve zal eerst, in paragraaf 2.3.2.1 de periode van de zestiger en het begin van de zeventiger jaren aan de orde komen.

Vervolgens zal in paragraaf 2.3.2.2 de daarop volgende periode – het grootste deel van de zeventiger jaren beslaand – aan de orde komen.

Ten slotte zal in paragraaf 2.3.2.3 kort worden ingegaan op de meest recente stand van zaken, voor zover die nieuwe aspecten vertoont.

2.3.2.1. De zestiger jaren en het begin van de zeventiger jaren

Zoals gezegd werd de besluitvorming in deze periode gekenmerkt door een vrij grote mate van stabiliteit. Deze stabiliteit mag vermoedelijk worden toegeschreven aan de combinatie van de volgende factoren:

– in verband met de forse economische groei was de ruimte voor uitgavenverhogingen binnen de (op zich zelf bezien vrij stringent) gestelde normen vrij aanzienlijk; besluitvorming behoefde derhalve veelal geen «pijn» te doen;

– de ruimteberekening conform het trendmatige begrotingsbeleid op grond van trendmatige uitgangspunten werd zeer breed aanvaard en vormde mede daardoor een zeer eenduidig kader voor besluitvorming;

– aangezien de SV-sfeer nog niet in de normering was betrokken, kon de besluitvorming over de sterke uitbreiding van het sociale zekerheidsstelsel zich goeddeels afspelen buiten de normen. Het snelst groeiende gedeelte van de collectieve uitgaven bleef aldus buiten beschouwing.

De besluitvorming over het budgettaire beleid; procedures en besluitvormingskader

De procedurele kant van de besluitvorming in de betrokken periode valt als volgt te beschrijven.

Vroegtijdig in het jaar dat voorafging aan het begrotingsjaar zond de Minister van Financiën de zogeheten streefcijfers per departement aan de ministerraad. Die streefcijfers bevatten zijn zienswijze op enerzijds de toegestane *totale* uitgavenontwikkeling en anderzijds de *verdeling* daarvan over de verschillende departementale begrotingen. Bij de berekening van de ruimte voor het uitgaventotaal baseerde hij zich op een krappe interpretatie van de afgesproken normen, zoals in de paragraaf 2.2 beschreven. Bij de verdeling daarvan diende hij een (impliciete) prioriteitenafweging te hanteren. Bedacht zij dat het daarbij bijna altijd ging om de verdeling van een *extra ruimte.* In het algemeen werden de streefcijfers vervolgens door de ministerraad aanvaard als «uitgangspunt bij de begrotingsvoorbereiding». Concreet kwam dit erop neer dat de ministerraad zich akkoord verklaarde met het door de Minister van Financiën berekende toelaatbaar geachte uitgaventotaal (dit was immers gebaseerd op door het kabinet afgesproken budgettaire normen), maar dat men zich niet wilde vastleggen op de verdeling daarvan over de begrotingshoofdstukken. Overigens zal zo dadelijk nog blijken dat de accordering van het uitgaventotaal geen absolute betekenis had; wel speelde het een rol tijdens het begrotingsvoorbereidingsproces. Nadat de departementen vervolgens rond half april hun eerste begrotingsontwerpen hadden ingeleverd spitste het ambtelijke bilaterale overleg – tussen Financiën en het desbetreffende vakdepartement – zich toe op het zoveel mogelijk overbruggen van het gat tussen het streefcijfer en de ingediende begroting. Van beide zijden werd daarbij meestal wel wat «ingeleverd».

In het algemeen was dit bilaterale begrotingsoverleg vrij gedetailleerd. Intensiever dan bij voorbeeld later in de zeventiger jaren werden de afzonderlijke uitgavenposten bezien. Daarbij stonden ramingstechnische aspecten voorop; met name bij het bestaande beleid werd aan de beleidsinhoudelijke merites daarvan nauwelijks aandacht geschonken (zie ook verderop).

Resterende problemen werden vervolgens bilateraal besproken op ministerieel niveau. Voor ook dan nog niet opgeloste problemen was de ministerraad het eindstadium. Het zal duidelijk zijn dat in een dergelijke opzet de som van de uiteindelijk overeengekomen ontwerp-begrotingen groter was dan de som van de streefcijfers. Toch was de overschrijding in het algemeen vrij beperkt. Voor deze overschrijding werd in het algemeen geen nadere compensatie gezocht in de sfeer van de rijksuitgaven; dat zou immers neerkomen op het openbreken van reeds gesloten akkoorden. Aangezien vrij stringent de hand werd gehouden aan de norm van het structurele begrotingstekort dienden derhalve vaak als compensatie de belastingtarieven opwaarts te worden aangepast dan wel gingen voorziene tariefsverlagingen niet (volledig) door.

Al met al mag worden gesteld dat sprake is geweest van een procedure van besluitvorming die vroegtijdig een zeker kader creëerde voor de inhoudelijke besluitvorming. Daarbij stond een stringente toetsing van de gestelde budgettaire normen centraal, waarbij overigens uiteindelijk enige «uitloop» op die normen – via de belastingtarieven – voorzien was. Daar stond echter tegenover dat het besluitvormingskader zoals reeds opgemerkt telkens op vrij behoudende uitgangspunten werd vastgesteld; achteraf bezien viel met name de reële groei van het nationale inkomen veelal mee. Dat een en ander per saldo tot een besluitvorming heeft geleid die grosso modo redelijk tegemoet kwam aan de gestelde normen illustreert de volgende tabel. Daarin zijn weergegeven de zogeheten toetsingssaldi (over- en onderschrijdingen van de begrotingsruimte) en de resulterende ontwikkeling van de druk van de rijksuitgaven[5] [6].

Tabel 2.3.2.1: De budgettaire ontwikkeling in de zestiger jaren

Jaar	Toetsingssaldo (mld. gld.) (+ = overschrijding)	Uitgavendruk Rijk (% NI)
1961	–	27,5
1962	+ 0,1	26,4
1963	–	26,1
1964	+ 0,1	25,8
1965	–	27,0
1966	+ 0,4	27,7
1967	–	27,7
1968	+ 0,1	29,5
1969	–	28,4
1970	–	28,4

Een factor die bij het uitzetten van het ›itgavenbeleid buiten beschouwing bleef ›naar de uitkomsten zoals in de tabel weerge- ›even wel beïnvloed heeft, is de bijzondere ›behandeling van lonen en prijzen in de ›ethodiek van de reële ruimte.

De weergegeven ontwikkeling is niet ergelijkbaar met de in hoofdstuk 1 weergege- en cijfers. In bovenstaande tabel zijn de ›tale rijksuitgaven opgenomen – daarop pitste zich de norm ook toe –, terwijl in oofdstuk 1 een geconsolideerde benadering an de collectieve sector is gehanteerd, zodat aar een deel van de rijksuitgaven aan de SV n de OPL is toegerekend.

Het budgettaire «gedrag»

Tot dusverre is het besluitvormingsproces beschreven vanuit de gevolgde procedures en het gehanteerde besluitvormingskader en aan de hand van de uiteindelijke uitkomsten (gerelateerd aan de gestelde normen). Met name van belang voor het navolgende betoog is een evaluatie van de *gedragsmatige* aspecten in het besluitvormingsproces. De in de zestiger jaren opgebouwde gedragspatronen in de budgettaire besluitvorming spelen ook thans namelijk nog een rol en het is van essentieel belang hiermee rekening te houden bij het zoeken naar mogelijke verbeteringen in de besluitvorming omtrent de collectieve sector. Een sterk bepalende factor voor de wijze van besluitvorming in de zestiger jaren was de forse economische groei. Ondanks op zichzelf beschouwd vrij stringente normen bood

deze groei een aanzienlijke ruimte voor het rijksuitgavenbeleid. Mede in samenhang met de politieke constellatie in Nederland[7] (coalitiekabinetten) leidde deze omstandigheid tot een wijze van besluitvorming waarbij:

– geen enkele behoefte werd gevoeld om eenmaal in gang gezet beleid ten principale ter discussie te stellen. Ongewijzigd beleid werd aldus tot een minimumuitgangspunt bij de politieke besluitvorming;

– ten aanzien van nieuw beleid geen al te stringente prioriteitenafweging plaatsvond. Gegeven het zogenoemde non-interventiebeginsel[8] lag het voor de hand dat iedere minister er jaarlijks altijd wel iets bij zou krijgen;

– geen al te stringente beperkingen waren opgelegd aan beleidsvoornemens die met name in latere jaren tot forse uitgaven zouden leiden (camel-noses). De verwachting was algemeen dat de ruimte daartoe toch wel zou komen.

Al met al moet worden geconstateerd dat met name in de zestiger jaren een praktijk van budgettair gedrag is gegroeid dat wel wordt aangeduid met «incrementalisme». Deze term duidt aan dat het besluitvormingsproces veelal gericht is op het tot stand brengen van (al dan niet beperkte) uitgavenverhogingen op een veelheid van terreinen, zonder al te expliciete prioriteitenstelling en zonder het bestaande beleid ter discussie te stellen. Door de relatief ruime jas waarin men stak kwam het vaak pijnlijke moment van het daadwerkelijk maken van keuzes eigenlijk nauwelijks aan de orde. Weliswaar kon niet alles wat men wel wenste, maar wel was er voor alles een beetje extra.

2.3.2.2. De zeventiger jaren

Zoals reeds eerder is aangegeven, is een kenmerkend onderscheid tussen de zestiger en de zeventiger jaren de terugval die in de tweede periode optrad in de economische groei[9]. De ruimte die vrijkwam voor de collectieve uitgaven dreigde daardoor af te nemen met als mogelijk gevolg dat de gegroeide gebruiken (zoals hiervoor beschreven) in het gedrang zouden komen en de onvermijdelijke keuzes steeds pijnlijker zouden worden.

Aanvankelijk werd deze dreiging nog enigszins afgewend/uitgesteld, doordat, met name ten tijde van het zogeheten 1%-beleid, de normen ten aanzien van de ontwikkeling van de collectieve sector nog vrij ruim werden gesteld[10]. Daar kwam bij dat, achteraf bezien, in de gehele periode bij het uitzetten van het uitgavenbeleid met een aanzienlijk forsere groei van het nationale inkomen werd gerekend dan verantwoord was. Dit was mede het gevolg van het feit dat bij het uitzetten van het beleid op voorhand reeds gerekend was met aanzienlijke «inverdieneffecten» (hogere groei, lagere werkloosheid) van dat beleid. Gerekend over de periode van het 1%-beleid en het Bestek'81-beleid te zamen, dat wil zeggen 1976–1981, blijkt de reële groei cumulatief circa 15 procentpunten te zijn achtergebleven bij de aanvankelijk ingezette percentages. De zo optimistisch ingeboekte groei noopte naderhand tot allerlei tussentijdse ingrepen. Geleidelijk echter werd de beperking die vanuit de economische ontwikkeling werd opgelegd aan de collectieve sector steeds duidelijker. Er trad allengs een steeds sterkere verscherping op van de problematiek. Dit heeft in vrijwel alle aspecten van de budgettaire besluitvorming belangrijke gevolgen gehad. Allereerst zal thans worden ingegaan op veranderingen die zijn opgetreden in de procedurele gang van zaken – welke overigens slechts ten dele samenhingen met de geschetste verscherping van de budgettaire problematiek. Vervolgens zal worden ingegaan op de invloed die een en ander heeft gehad op de wijze van besluitvorming, waarbij met name aandacht zal worden besteed aan het belang van het in «betere tijden» gegroeide budgettaire gedrag.

In deze analyse zal niet uitvoerig worden ıgegaan op de verklaringen (motieven) van ɜt gedrag van de diverse betrokkenen ıolitici, ambtenaren, burgers), zoals die in de :teratuur aan de orde komen.

Dit houdt in dat de vakministers zich in rincipe niet mengen in de eventuele menings-ɜrschillen tussen de Minister van Financiën ı een hunner.

In de periode 1960–1970 beliep de reële roei van het nationale inkomen gemiddeld ijna 5½% per jaar en in de periode 1970–1973 og ruim 4½%. In de periode 1973–1980 viel e reële groei evenwel terug naar gemiddeld % per jaar.

' Daar staat tegenover dat, zoals in paragraaf .2 reeds is aangegeven, een breder werkings-ebied aan die normen werd gegeven. Vooral et vrij stringent in de beschouwing betrekken an de SV-sfeer verzwaarde de problematiek.

De procedurele gang van zaken

Een belangrijke wijziging in de *procedurele* gang van zaken met betrekking tot de besluitvorming over de collectieve sector hing samen met de ontwikkeling van de meerjarenramingen, die voor het eerst in 1971 werden gepubliceerd. In de Miljoenennota 1975 kregen deze cijfers voor het eerst de status van meerjaren*afspraken.* Reeds spoedig namen deze meerjarencijfers in zekere zin de plaats in van de streefcijfers. De in de zestiger jaren gehanteerde streefcijferprocedure ging verloren. Daarmee raakte het gebruik verloren dat de Minister van Financiën vroegtijdig zijn visie kenbaar maakte op de aanvaardbare omvang van het uitgaventotaal en dat de ministerraad zich op enigerlei wijze vroegtijdig vastlegde op een (uiteindelijk) aanvaardbaar uitgaventotaal. Veeleer werden de meerjarencijfers nu uitgangspunt bij de opstelling van de ontwerp-begrotingen door de departementen. Deze ontwikkeling was, gegeven het ontstaan van meerjarenafspraken, niet verwonderlijk. Juist die meerjarenafspraken immers legden vast welke totale uitgavenontwikkeling en welke verdeling daarvan zou worden geaccepteerd. Het is zonder twijfel van groot belang geweest dat niet meer jaarlijks, op basis van *zelfstandige ruimteberekeningen,* een uitgavenkader werd vastgelegd. Uitgangspunt werd het eenmaal afgesproken beleid.

Gegeven het ontbreken van een tevoren vastgesteld uitgavenkader werden de meerjarencijfers door de departementen bij hun begrotingsopstelling veelal als ondergrens (verkregen recht) beschouwd, zodat de som van de totalen van de ingediende ontwerp-begrotingen vaak verre uitging boven het aanvankelijke meerjarencijfer voor dat jaar. Over de ingediende ontwerp-begrotingen vond vervolgens het gebruikelijke ambtelijke bilaterale overleg plaats. In dat overleg raakte het zogenoemde gedetailleerde begrotingsoverleg steeds meer op de achtergrond. Het accent kwam sterk te liggen op, van de zijde van het betrokken departement, het zo hard mogelijk presenteren van beleidsintensiveringen en, van de zijde van Financiën, een cijfermatige toets van het totaal van de ingediende ontwerpbegroting aan het meerjarencijfer. De reden van de vervaging van het gedetailleerde overleg is ongetwijfeld gelegen geweest in het feit dat de meerjarenafspraken het karakter van verworven rechten kregen aangemeten; zolang en voor zover dat (minimum)bedrag niet werd overschreden, werd er geen reden aanwezig geacht om daaraan (opnieuw) al te veel aandacht te besteden. Alleen de daarboven door de departementen geclaimde «kop» stond als het ware ter discussie.

Daadwerkelijke politieke besluitvorming werd vervolgens eerst in juni getroffen. Daartoe werd een confrontatie gemaakt tussen enerzijds de kabinets*doelstellingen* (financieringstekort en collectieve lastendruk) en anderzijds de *uitkomsten* van het beleid bij de tot dan toe bereikte stand van zaken[11], [12]. Aan de hand van de uitkomsten van die confrontatie vond de politieke besluitvorming plaats, waarbij niet op voorhand vaststond of de oplossing van de resulterende problematiek zou worden gevonden in de uitgaven, de collectieve druk of het financieringstekort. Op dit aspect wordt uiteraard teruggekomen bij de inhoudelijke evaluatie.

Een opvallend aspect in procedurele zin, dat met name in de laatste jaren van belang is geworden, is de steeds verdere verschuiving in de tijd die in de besluitvorming optreedt. Een steeds substantiëler deel van de besluitvorming vond plaats in augustus, met alle gevolgen van dien voor een zorgvuldig besluitvormingsproces, een goede bestuurlijke afwerking en adequate adviesprocedures. Met name kan daarbij worden gewezen op de uiterst krappe tijd die de Raad van State de afgelopen jaren heeft toegemeten gekregen voor het uitbrengen van zijn advies. Dit uitstel van besluitvorming moet worden geweten aan het feit dat, naarmate de budgettaire randvoorwaarden meer gaan klemmen, de keuzes moeilijker worden en de neiging deze zo lang mogelijk te ontlopen groot is.

In de eerste jaren betrof het daarbij trend-ıtige berekeningen en in trendmatige zin formuleerde doelstellingen. Later in de ⁄entiger jaren werd de trendmatige benade-g losgelaten en werd overgegaan op telijke berekeningen, waarbij ook feitelijke ıcro-economische prognoses van het CPB rden betrokken.

Met ingang van het 1%-beleid werden bij toetsing ook de sfeer van de SV en die van OPL (de laatste via een stelpost) betrokken.

Dit wordt nog versterkt door het volgende. Bij het besluitvormingsproces wordt, zoals in paragraaf 2.2.2 reeds is aangegeven, de laatste jaren niet meer op een trendmatig kompas gevaren maar spelen de feitelijke macro-economische prognoses en in het bijzonder de raming van het feitelijke financieringstekort een essentiële rol. Dit feit, in samenhang met de omstandigheid dat gedurende de zomer diverse malen nieuwe macro-cijfers beschikbaar komen met de gevolgen van dien voor het budgettaire beeld en voor de ramingen van de SV-sfeer, versterkt de neiging tot uitstel. Die neiging wordt de besluitvormers ingegeven door de hoop dat nieuwere becijferingen een gunstiger uitkomst zullen geven en dus de noodzaak tot het doen van pijnlijke keuzes geringer wordt. In de Miljoenennota 1981 is aan dit feit, en aan de daaraan verbonden bezwaren, ook reeds uitvoerig aandacht besteed.

De inhoudelijke gang van zaken

In een aantal opzichten is de geschetste procedurele gang van zaken een weerspiegeling van de *inhoudelijke kant van de besluitvorming,* waarop nu zal worden ingegaan.

Kenmerkend voor de zeventiger jaren is het feit dat de gedragingen van de betrokkenen in het besluitvormingsproces (en de voorbereiding daarvan) omtrent de collectieve sector zich onvoldoende hebben aangepast aan de veranderende omstandigheden. Ten opzichte van de zestiger jaren viel de economische groei, met name na de eerste oliecrisis in 1973/1974, zeer aanzienlijk terug, waardoor onvermijdelijk de ruimte voor de collectieve uitgaven aan banden werd gelegd. Desondanks bleef de besluitvorming bepaald worden door het incrementalistische budgettaire gedrag, dat was gegroeid in met name de zestiger jaren. Zoals reeds aangegeven kenmerkt dit incrementalisme zich door de neiging weinig te doen aan daadwerkelijke keuzes en aan expliciete prioriteitenstelling, het niet ter discussie stellen van het bestaande beleid en door het streven naar (beperkte) beleidsintensiveringen op vele beleidsterreinen.

Naarmate duidelijker werd dat de economische groei aanzienlijk trager verliep dan in het voorgaande decennium, ging dit zozeer wringen dat ontsnappingswegen werden gezocht. Zo werd op een aantal manieren getracht om aan de al te knellende randvoorwaarden met betrekking tot het financieringstekort en de collectieve lastendruk te ontkomen. Enerzijds trachtte men de grenzen te verleggen door de normering min of meer ter zijde te schuiven; anderzijds werden sluipwegen bewandeld om aan de gevolgen van de (overgebleven) normering te ontkomen. Op een en ander wordt thans ingegaan.

In de eerste plaats kan worden gewezen op de introductie (met ingang van de Miljoenennota 1977) van het begrip «aanvaardbare tijdelijke overschrijding van het structureel aanvaardbare financieringstekort». Dit hield in dat tijdelijke maar wel structurele overschrijdingen[13] van het op langere termijn aanvaardbare structurele tekort werden aanvaard. Daarmee werd de budgettaire ruimte gecreëerd voor aanvullend beleid. De redenering daarbij was dat de structurele effecten die daarvan zouden uitgaan op de economie er op termijn voor zouden zorgen dat de tekortoverschrijding werd «terug-» of «inverdiend». In wezen kwam het erop neer dat tijdelijk een hoger dan eigenlijk toegestaan tekort werd geaccepteerd.

Achteraf bezien moet echter worden geconstateerd, dat van de beoogde tijdelijkheid weinig terecht is gekomen. Dat het aanvullend beleid dat uit de tekortoprekking werd gefinancierd veelal niet tijdelijk van aard was, mag min of meer bekend worden verondersteld. Uit onderstaande tabel blijkt dat ook van de tijdelijkheid van de tekortoverschrijding in feite geen sprake was. Onvermijdelijk is de conclusie dat de als tijdelijk aangekondigde tekortoprekking de facto heeft gediend om de als (te) stringent ervaren budgettaire randvoorwaarden te versoepelen.

[13] Benadrukt zij dat het daarbij niet ging om de ekortfluctuaties van louter conjuncturele ard, maar om overschrijdingen die binnen et gebruikelijke trendmatige kader als elevant werden aangemerkt.

Tabel 2.3.2.2: Toegestane toetsingstekorten (+) en relevante overschrijdingen (+) van het structureel aanvaardbare tekort (mld. gld.)[1],[2]

	1977	1978	1979	1980	1981
Miljoenennota 1977					
– toetsingstekort	+ 1,2	+ 1,0	– 1,2	– 1,1	–
– tekortoverschrijding	+ 1,2	+ 2,2	+ 1,0	– 0,1	–
Miljoenennota 1978					
– toetsingstekort		+ 2,7	– 2,8	– 1,1	–
– tekortoverschrijding	+ 1,2	+ 3,9	+ 1,1	–	–
Miljoenennota 1979					
– toetsingstekort			– 0,5	[3]	[3]
– tekortoverschrijding		+ 3,9	+ 3,4	[3]	[3]

[1] Ter toelichting: de tabel geeft aan dat de toegestane tekortoverschrijding telkens *aflopend* was bedoeld (zie het verloop van de regels *binnen een Miljoenennota*), maar dat van jaar op jaar daar in wezen niets van terecht kwam (vergelijk de diverse standen ten tijde van de *achtereenvolgende Miljoenennota's*).

[2] De tekortoverschrijding in enig jaar is gelijk aan de tekortoverschrijding van het daaraan voorafgaande jaar, verhoogd met het toetsingssaldo van het desbetreffende jaar.

[3] In verband met het sinds de Miljoenennota 1979 ontbreken van een meerjarig toetsingsbeeld zijn hiervoor geen cijfers beschikbaar.

Een hierop min of meer aansluitend belangrijk facet van het beleid, waarbij geleidelijk een steeds verder wegglijden is opgetreden, betreft het *meerjarige* aspect. Bij de Miljoenennota 1979 werd, parallel met de trendmatige benadering, ook het meerjarige karakter van het beleid ter zake van de collectieve uitgaven ter zijde gezet. Voor deze ontwikkeling is een aantal factoren als mogelijke oorzaken aan te wijzen:

– de op te lossen problematiek in het lopende en het eerstvolgende begrotingsjaar was zo groot, dat geen aandacht meer kon worden besteed aan de meerjarige ontwikkeling. Daarbij speelde vooral een rol dat de problemen in latere jaren in het algemeen nog omvangrijker waren dan in de meest nabije jaren.

– het loslaten van een trendmatig begrotingskader (in verband met de acute feitelijke financieringsproblematiek) deed in de praktijk een deel van het instrumentarium voor een meerjarig begrotingsbeleid wegvallen (zie ook par. 2.2.2).

– de ervaringen die tot dan toe waren opgedaan met het meerjarige begrotingsbeleid, vanaf het begin van de zeventiger jaren, waren bepaald niet onverdeeld gunstig. Meer dan ooit was de budgettaire ontwikkeling juist in die jaren uit de hand gelopen[14]. De hiervoor reeds geschetste normvervaging deed aan het functioneren van een meerjarig beleid geen goed.

– nog los van de uitkomsten van het beleid begon men (wellicht wat eenzijdig) oog te krijgen voor enkele feilen in het meerjarige beleid (verkregen-rechten-karakter; blauwdrukkarakter; zie Miljoenennota 1982).

Met name in de laatste jaren heeft het ter zijde zetten van het meerjarige beleid tot ernstige gevolgen geleid. Niet alleen worden problemen naar latere jaren verschoven (door incidentele oplossingen, bijvoorbeeld kasverschuivingen), maar bovenal wordt nagelaten om tijdig in te spelen op tegenvallers die zich vooral in toekomstige jaren aftekenen en/of in de loop van de jaren sterk oplopen (rente!). Het gevolg hiervan is dat men in de besluitvorming telkens weer met nieuwe/grotere problemen wordt geconfronteerd, die dan ineens, op korte termijn, moeten worden opgelost. In hoofdstuk 3 zal een en ander nog nader worden geïllustreerd. Daarnaast leidt een niet-meerjarig beleid ertoe dat er als het ware geen aanleiding is tot het in gang zetten van beleid dat met name op wat langere termijn tot besparingen in de collectieve uitgaven leidt. Dergelijke vaak fundamentele beleidswijzigingen blijven van jaar op jaar in de kast liggen, omdat ze

)at de oorzaak hiervan vermoedelijk niet ɜer lag in het hanteren van een meerjarig rotingsbeleid maar in (het onvoldoende ɔelen op) de verslechterde economische ɜtandigheden doet hier niet wezenlijk aan

telkens niet blijken te zijn toegesneden op de nood van de dag, waarop het eenjarige beleid zich richt. Aldus wordt het zoeken naar incidentele ombuigingen bevorderd, met alle hiervoor geschetste gevaren van dien, en raakt een fundamentele discussie over het systeem van collectieve voorzieningen ernstig in het gedrang.

Het verloren gaan van de meerjarige optiek bracht tevens met zich dat de toetsing van de budgettaire ontwikkelingen aan de gestelde normen (tekort en lastendruk) niet meer, zoals bedoeld, «van ontwerp-begroting op ontwerp-begroting» maar van «uitkomst in jaar t-1 op voornemen in jaar t» geschiedde. Binnen het lopende begrotingsjaar vond veelal geen nadere toetsing aan de aanvankelijke normen meer plaats, en het beleid voor het daarop volgende jaar werd aan de uitkomsten van het eraan voorafgaande jaar getoetst. Een dergelijke toetsingsmethodiek maakt het mogelijk dat *tussentijdse over- (en onder)schrijdingen van de normen structureel ongecompenseerd blijven.*

Wat betreft het *financieringstekort* heeft dit ertoe geleid dat van jaar op jaar telkens weer en cumulatief de tussentijdse tegenvallers in het tekort werden «geaccepteerd» en structureel werden gemaakt, zodat het tekort als het ware «sluipend» kon oplopen. De normvervaging die daarbij optrad heeft er inmiddels (mede) toe geleid dat het tekort in 1982 bijna 10% van het nationale inkomen beloopt en in 1983 nog verder zal stijgen.

Wat betreft de *collectieve lastendruk* maakte de geschetste toetsingsmethodiek het met name «aantrekkelijk» om via tussentijdse lastenverzwaringen aan de noodzaak van ombuigingen te ontkomen. Dergelijke tussentijdse lastenverzwaringen kwamen immers op geen enkel moment in enigerlei budgettaire toetsing naar voren en waren vanaf het moment van introductie als het ware «aanvaard». Van deze mogelijkheid is dan ook, met name in de afgelopen jaren, enkele malen gebruik gemaakt.

Terwijl er in de hiervoor genoemde gevallen sprake is van het oprekken (verwateren) of zelfs loslaten van de bestaande normering, is er ook gezocht naar wat «sluipwegen» genoemd zouden kunnen worden. Met name zijn hier de volgende zaken te noemen:

– op bepaalde terreinen, met name de woningbouw, is (wordt) aan de normering ontkomen via debudgettering (extra-budgettair overheidsbeslag), dat wil zeggen door de betreffende activiteiten buiten de collectieve uitgaven om te geleiden. Het zichtbare begrotingsbeslag wordt hierdoor verminderd, zodat met een geringere beleidsmatige inspanning binnen de gestelde normen kan worden gebleven. In hoofdstuk 6 zal hierop nog uitgebreid worden ingegaan.

– met name in de laatste paar jaren is (wordt) soms gebruik gemaakt van het feit dat het exploitatiesaldo van de sociale fondsen niet is betrokken in de normering omtrent de collectieve sector. Door oprekking van dit tekort kunnen (tijdelijk) ombuigingen worden ontgaan.

– regelmatig worden ombuigingsbedragen ingeboekt, zonder dat daaraan een adequate invulling is gegeven. Deze posten hebben dan min of meer het karakter van stelposten. Bekende voorbeelden hiervan zijn kortingen op de post voor prijsbijstelling, «nader om te buigen» posten, volumebeleid in de sociale zekerheid etc. Met dergelijke posten wordt op zijn gunstigst de lucht uit de ramingen gehaald; veelal vormen dergelijke ombuigingen echter de basis voor latere tegenvallers. Iets dergelijks geldt voor maatregelen die het gevoerde beleid intact laten en louter aangrijpen op bijvoorbeeld betaalpatronen e.d.

Tot zover is getracht een beschrijving te geven van de wijze waarop de achtereenvolgende kabinetten in de loop van de afgelopen jaren hebben gepoogd om *te ontkomen* aan de als knellend ervaren band van de (afgesproken!) normen. Desondanks was de ruimte die resulteerde nog maar beperkt, waarbij kwam dat stijgende rentelasten en werkloosheidsuitkeringen daar een groot beslag op legden. Dit had tot gevolg dat veel meer dan in de zestiger jaren moest worden «gewoekerd» met een slechts beperkte

ruimte, waarbinnen het bestaande en het gewenste nieuwe beleid moesten worden ingepast. Ondanks dit wezenlijke onderscheid met de zestiger jaren bleef de wijze waarop de besluitvorming tot stand kwam in veel opzichten dezelfde. Ondanks de sterk toegenomen noodzaak daartoe, komt een systeem van expliciete integrale prioriteitenafweging nauwelijks van de grond. Zo heeft de heroverwegingsprocedure, die in 1981 van de grond is gekomen, weliswaar een aanzienlijke hoeveelheid materiaal opgeleverd, maar daarvan wordt nog maar in beperkte mate gebruik gemaakt, en zeker nog niet op gecoördineerde en geïntegreerde wijze. Hier uit zich met name dat er nog steeds een erg grote terughoudendheid bestaat bij het ten principale ter discussie stellen van bestaand beleid. De ombuigingspijn wordt dan ook veelal zoveel mogelijk verdeeld via «geobjectiveerde» verdeelsleutels. Dit geldt zowel voor de verdeling tussen de onderscheiden sectoren – rijksbegroting in enge zin, sociale zekerheid, gezondheidszorg en arbeidsvoorwaarden collectieve sector – alsook voor de verdeling binnen de rijksbegroting over de afzonderlijke begrotingshoofdstukken. Achtergrond bij dergelijke versleutelingen is het zoveel mogelijk ontgaan van politiek pijnlijke keuzes en een pogen om wezenlijke, inhoudelijke discussie over prioriteitenafweging te voorkomen.

2.3.2.3. De huidige situatie (medio 1982)

De huidige situatie met betrekking tot de besluitvorming over de collectieve uitgaven is in grote lijnen vergelijkbaar met die in de zeventiger jaren. Wat daarover in de voorafgaande paragraaf is gezegd, doet zich thans veelal sterker gevoelen dan ooit. De onverenigbaarheid van alle wensen tesamen is thans volstrekt evident aan het worden, maar nog steeds is daarop in de wijze van besluitvorming en in de achterliggende gedragingen niet adequaat ingespeeld. In één opzicht tekent zich wellicht zelfs een nieuwe tendens af die een verdere aantasting van de beheersbaarheid van de collectieve uitgaven kan gaan betekenen. Het gaat hierbij om de interpretatie die hier en daar wordt gegeven aan het wederom in beeld verschenen meerjarige beleid. De neiging lijkt te bestaan om het belang van een meerjarig beleid zozeer te benadrukken, dat maatregelen tijdens het lopende begrotingsjaar achterwege blijven. Hoezeer ook een meerjarig beleid van belang moge zijn, de gevaren van een dergelijk «haasje-over-springen» dienen te worden benadrukt:

– zowel vanuit het oogpunt van budgettaire discipline als vanwege de macro-economische consequenties is het uiterst ongewenst om niet *ook* in het lopende begrotingsjaar adequate maatregelen te treffen voor zover die noodzakelijk zijn om de feitelijke ontwikkelingen binnen de gestelde budgettaire normen te doen verlopen. Dit is met name het geval zolang het feitelijke financieringstekort ver boven het aanvaardbare tekort uitgaat.

– de praktijk heeft uitgewezen (zie par. 2.3.2.2) dat het te gemakkelijk en *dus* gevaarlijk is om het daadwerkelijk ingrijpen uit te stellen; al te gauw ontaardt dat in een *telkens weer* vooruitschuiven van de op te lossen problematiek, waarbij de «dag van morgen» telkens weer een dag blijkt op te schuiven. Dit klemt uiteraard te meer als de afspraken over meerjarig te treffen maatregelen niet hard en eenduidig zijn. Het louter uitspreken van de *intentie* om meerjarig tot een echt ombuigingsbeleid te komen is, gegeven de ervaringen uit het verleden, een veel te wankele basis.

2.3.3. *De invloed van het parlement op de besluitvorming*

De analyse in het voorgaande is gericht geweest op de besluitvorming in het kabinet. Voor een goed inzicht kan de rol van het parlement daarbij niet buiten beschouwing blijven. Hoewel deze studie is gevraagd door het kabinet, wil de studiegroep derhalve niet nalaten ook kort de rol van het parlement afzonderlijk te belichten. Bezien we daartoe allereerst de *procedurele* gang van zaken. De Kamer beslist nà de indiening door de

Regering van de ontwerp-begrotingen en de Miljoenennota bij de Staten-Generaal. De behandeling die dan volgt verloopt aldus.

Begin oktober vinden de algemene politieke en financiële beschouwingen plaats in de Tweede Kamer. Ter voorbereiding daarop stelt de Kamer schriftelijk vragen naar aanleiding van de miljoenennota en de Macro-Economische Verkenning. Deze vragen worden ingediend door de vaste Kamercommissie voor de rijksuitgaven. In deze commissie vindt in het algemeen geen inhoudelijke discussie plaats. Tijdens de algemene beschouwingen wordt door de fracties een veelal vrij globale visie neergelegd op de budgettaire ontwikkelingen voor het komende begrotingsjaar. Tevens worden veelal reeds aanzetten gedaan voor de in de daarop volgende weken te verwachten begrotingshandelingen. Er vindt geen integrale afronding van de algemene beschouwingen plaats. Het sluitstuk wordt in het algemeen gevormd door stemmingen over moties, die betrekking hebben op diverse *onderdelen* van het beleid. Vanaf ongeveer half oktober vindt vervolgens de behandeling plaats van de afzonderlijke ontwerp-begrotingen. Ook daarbij vindt een schriftelijke (en mondelinge) voorbereiding plaats door de desbetreffende kamercommissies. Het parlement beslist over de begrotingen en aanverwante zaken, waarbij in de praktijk bepaalde zaken duidelijk meer aandacht krijgen dan andere. Dit geldt voor het terrein van de sociale zekerheid, maar ook bijvoorbeeld ten aanzien van de woningbouw. Er zijn talloze voorbeelden waarin het parlement kabinetsvoornemens heeft verworpen respectievelijk geamendeerd. Lang niet in al die gevallen ging die besluitvorming in het parlement gepaard met compenserende voorstellen. In dit verband wil de studiegroep wijzen op een aantal bepalende factoren.

In de eerste plaats is het opvallend dat het parlement de behandeling van de afzonderlijke begrotingen niet consequent kan plaatsen tegen de achtergrond van een geaccepteerd totaalkader. Die mogelijkheid ontbreekt omdat de algemene beschouwingen niet uitmonden in een integrale afronding, i.c. in het door de Kamer(meerderheid) gewenste budgettaire kader. Bij het ontbreken hiervan is het een logische zaak dat het kan voorkomen dat de Kamer komt met voorstellen – bijvoorbeeld het schrappen van ombuigingen – zonder dat daarvoor adequate compensatie wordt geboden.

Een tweede punt ligt in het verlengde hiervan en betreft het ontbreken van compensatieregels, zowel ten behoeve van de behandeling van de ontwerp-begroting als ten behoeve van besluitvorming in ander verband.

Een derde factor is van geheel andere aard. Zoals hiervoor reeds is aangegeven, zijn de algemene beschouwingen nogal globaal. Er vindt geen integrale prioriteitenafweging plaats. Bij de afzonderlijke begrotingsbehandelingen die daarop volgen, hebben in het algemeen de zogeheten sectorspecialisten het voortouw.

Sectorspecialisten hebben veelal een uitgebreide en specialistische kennis van het desbetreffende beleidsterrein, maar zijn daardoor juist niet de aangewezen mensen om de prioriteitenstelling wel tot zijn recht te laten komen. Het gevolg is een gebrekkige prioriteitenstelling door de Kamer als geheel.

2.3.4. *Het beleid ten aanzien van de collectieve uitgaven als onderwerp in kabinetsformaties*

In het Nederlandse politieke stelsel moet de periode van een kabinetsformatie als een belangrijke fase worden beschouwd, waarin de basis wordt gelegd voor het naderhand te voeren kabinetsbeleid. Deze tendens is, naar het oordeel van de studiegroep, in de afgelopen jaren eerder versterkt dan afgezwakt; de mate van detaillering van de formatie-afspraken heeft soms aanzienlijke vormen aangenomen. Interessant is het om te bezien in hoeverre dit ook het geval is geweest met betrekking tot het beleid ten aanzien van de collectieve uitgaven.

Geconstateerd moet dan worden dat de geschetste tendens zich, de laatste formatie (najaar 1982) buiten beschouwing gelaten, met name daar heeft gemanifesteerd, waar het ging om voornemens die als zodanig als «aantrekkelijk» of althans niet als «pijnlijk» zijn aan te merken, maar dat precies het omgekeerde zich heeft afgespeeld als het ging om minder aantrekkelijke of zelfs pijnlijke voornemens, in het bijzonder om ombuigingen. Zo is in de formaties van het afgelopen decennium volop aandacht besteed aan de beleidsintensiveringen, alsmede het vastleggen van die beleidsterreinen waarop in ieder geval geen (substantiële) ombuigingen zouden kunnen worden gerealiseerd. Vaak waren de voorgenomen beleidsintensiveringen zeer concreet aangeduid, en was het aantal «blokkades» voor ombuigingen niet onaanzienlijk. Veel minder gedetailleerd en concreet was men, zoals gezegd, naarmate het ging om zaken die onplezieriger consequenties zouden kunnen hebben. Zolang het daarbij ging om min of meer abstracte zaken, die als zodanig niet *direct* als pijnlijk zijn aan te merken, viel dit nog wel mee. Zo is de wijze van budgettaire normering in de afgelopen kabinetsformaties eerder meer dan minder gedetailleerd onderwerp van overleg geweest. Niet alleen zijn de normen als zodanig uitgebreid en stringenter gemaakt, ook zijn allengs steeds meer verfijningen aangebracht. Te denken valt bij voorbeeld aan het formatie-akkoord van de zomer 1981, waarin de norm ten aanzien van de collectieve lastendruk met tal van ingewikkelde nuanceringen was omgeven (o.a. fraudebestrijding, niet-belastingmiddelen, binnenlands aardgas)[15].

Zodra het evenwel ging om *meer concrete* minder aantrekkelijke zaken, zoals het aanbrengen van ombuigingen – in wezen toch de logische pendant van de hiervoor behandelde normering in samenhang met de voorgenomen beleidsintensiveringen – tekende zich het omgekeerde proces af. Veelal werd volstaan met het aanduiden van de vermoede omvang van noodzakelijke ombuigingen en eventueel met het formuleren van een verdeelsleutel voor de ombuigingen. Daarbij werden dan ook nog – het moge duidelijk zijn uit eerdere paragrafen – veel te optimistische (groei)veronderstellingen gehanteerd. Waar echter geen sprake van was, was het als *taakstellend* aanvaarden van de ombuigingsbedragen, en vooral het concreet en consistent *invullen* van de benodigde ombuigingen; dit alles ondanks het feit dat de noodzaak van ombuigingen in abstracto steeds meer werd onderschreven. Een uitzondering op deze regel werd gevormd bij de vorming van het kabinet-Biesheuvel, via de activiteiten van de werkgroep-Nelissen. Op verzoek van de informateur stelde deze werkgroep een concrete lijst met ombuigingsmogelijkheden op die nodig werden geacht om binnen de budgettaire kaders te blijven. In het uiteindelijke regeerakkoord werden de voorstellen van de werkgroep uitgebreid opgenomen als concreet beleidsvoornemen. Daarbij moet wel worden aangetekend dat de fractievoorzitters van de coalitiepartijen in hun reactie op het regeerakkoord in meerderheid wel aantekenden dat het in de rede zou liggen om binnen de aldus over de departementen vastgelegde ombuigingsbedragen nog zekere verschuivingen in de aard van de te treffen maatregelen mogelijk te laten zijn.

Een belangrijk feit tenslotte is dat de hierboven weergegeven afspraken reeds werden vastgelegd vroegtijdig in de formatie, dat wil zeggen voordat de bewindslieden werden aangezocht. Dit betekende dat de bewindslieden min of meer gebonden konden worden geacht aan de voor hun beleidsterrein voorgenomen ombuigingen. Een vergelijkbare procedure is gevolgd in de laatste kabinetsformatie van het najaar van 1982. Ook deze mondde uit in een in de formatiestukken opgenomen lijst met concrete – meerjarig oplopende – ombuigingen. Vastgelegd werd dat binnen de resulterende taakstellingen een alternatieve invulling zou zijn toegestaan, terwijl ook een zekere marge voor verschuivingen tussen de afzonderlijke hoofdstuksgewijze taakstellingen werd aangegeven.

[5] Op de *onwenselijkheid* van dergelijke nuanceringen wordt hier nu niet ingegaan.

2.3.5. *De huidige knelpunten in het besluitvormingsproces*

Zowel in de procedure als in de inhoud van het besluitvormingsproces en de voorbereiding daarvan zijn de kenmerken terug te vinden van een pogen onder budgettaire normen, of althans de gevolgen daarvan, uit te komen. De consequenties van een tegenvallende economische groei en daarmee samenhangend een afnemende ruimte voor de collectieve sector worden zoveel en zolang mogelijk vermeden. Duidelijk is dat voortaan in ieder geval vermeden zal moeten worden dat bij het uitzetten van een middellange-termijnbeleid voor de collectieve uitgaven van, achteraf bezien, te optimistische veronderstellingen wordt uitgegaan; de ervaringen van de afgelopen jaren hebben al eerder tot het inzicht geleid – zie de Miljoenennota 1981, hoofdstuk 4 – dat een ietwat behoudende vaststelling van in het bijzonder de te hanteren (trendmatige) reële groeivoet in dit licht wenselijk is. Los daarvan blijkt bij de besluitvorming gebruik te worden gemaakt van allerlei lacunes die de normering van de collectieve sector kent. Men zou daarbij van sluipwegen mogen spreken. Tevens worden bestaande normen soms eenvoudigweg overtreden of losgelaten, en treedt in andere gevallen een verwatering op met vrijwel hetzelfde effect. Een en ander is weergegeven in paragraaf 2.2.3. Blijkbaar is het huidige samenstel van budgettaire normen en de bij de besluitvorming gehanteerde procedures onvoldoende om de besluitvorming daadwerkelijk langs geëigende paden te leiden.

Naast de knelpunten die direct samenhangen met de normering van de collectieve sector (zie daartoe par. 2.2.3), komen nog enkele knelpunten in het besluitvormingsproces naar voren:

1. de voorbereiding van de besluitvorming vindt te lang plaats zonder dat er een eenduidig, door de betrokkenen geaccordeerd, uitgavenkader is vastgesteld. Een van de gevolgen daarvan is dat de ambtelijke voorbereiding van de besluitvorming sterk wordt bemoeilijkt.
2. de besluitvorming door het kabinet wordt steeds verder uitgesteld tot vlak voor de derde dinsdag van september. Dit wordt mede veroorzaakt door het feit dat de besluitvorming niet meer plaatsvindt binnen een kader dat is gebaseerd op *trendmatige* uitgangspunten, maar op de weinig stabiele basis van *feitelijke* macro-economische prognoses. Gevolg van dit steeds verdere uitstel is onder andere dat de advisering door de Raad van State ernstig in het gedrang komt.
3. Een goede en expliciete prioriteitenstelling komt in het kabinet niet uit de verf vanwege de wens om zoveel mogelijk pijnlijke beslissingen te voorkomen en het eigen beleidsterrein te beschermen. Verdeling van ombuigingen geschiedt veelal op basis van proportionaliteit over de onderscheiden beleidsterreinen/begrotingen. Met name het frequente gebruik van verdeelsleutels is hier een uitdrukking van.
4. Regelmatig worden ombuigingen ingeboekt zonder dat van een adequate invulling sprake is. Enerzijds belemmert dit een goede prioriteitenstelling, anderzijds brengt dit het gevaar met zich van verborgen tegenvallers.
5. De collectieve uitgaven worden gekenmerkt door een (ook) politiek bepaalde neerwaartse inflexibiliteit. Bestaand beleid wordt (te) weinig ter discussie gesteld, omdat het in vele gevallen als een verworven recht wordt beschouwd. Daarbij speelt uiteraard de invloed van belangengroepen in en buiten de officiële politiek een belangrijke rol.
6. Het parlement verkeert in een moeilijke positie om daadwerkelijk een rol te spelen in een politieke prioriteitenstelling. Mede als gevolg van een zeker «sectorisme» gaat een integrale afweging verloren en wordt aan de budgettaire randvoorwaarden (compensatie) vaak onvoldoende recht gedaan.
7. In de fase van de kabinets(in)formatie wordt in het algemeen op onvoldoende wijze een basis gelegd voor een solide financieel-economisch kabinetsbeleid. Aantrekkelijke voornemens worden en detail afgesproken,

en over minder aantrekkelijke aangelegenheden worden de zaken veelal meer in algemene termen geformuleerd.

2.4. De flexibiliteit van de collectieve uitgaven

2.4.1. *Inleiding*

Hiervoor is ingegaan op de knelpunten, die vanuit de wijze van normering van en de wijze van besluitvorming over de collectieve sector naar voren komen. In wezen ging het daarbij om problemen van beheersbaarheid/beheersing, die voortkomen uit het besluitvormingsproces en die met name betrekking hebben op de ontwikkeling van het totaal van de collectieve uitgaven. Een ander aspect van (on)beheersbaarheid betreft de beheersbaarheid in meer (financieel-)*technische* zin van diverse categorieën van uitgaven. De mate van beheersbaarheid kan worden weergegeven met het begrip *flexibiliteit.* Onder flexibiliteit zal worden verstaan de mate waarin de besluitvormende of uitvoerende instantie – los van politieke aspecten – beheersing heeft over de realisering van een voorgenomen uitgavenbedrag en over het tot stand brengen van eventuele verhogingen of verlagingen daarin.

Centraal in deze studie naar beheersbaarheid zal staan de neerwaartse flexibiliteit. Een volledige flexibiliteit houdt in dat op elk moment vrij kan worden beslist of en in welke mate nog uitgaven zullen worden gepleegd. Van volledige inflexibiliteit is sprake indien geen enkele (neerwaartse) invloed meer mogelijk is op de ontwikkeling van de uitgaven.

In eerste instantie zal hieronder een *globale* analyse volgen van vormen van inflexibiliteit in de collectieve uitgaven. Daarbij zal nog niet worden ingegaan op allerlei mogelijke nuanceringen die daarop kunnen worden aangebracht, voortvloeiend uit de enorme diversiteit van de collectieve uitgaven. Die nuanceringen komen eerst in latere hoofdstukken aan de orde; dan zal bij voorbeeld worden ingegaan op specifieke kenmerken van de uitgaven van lagere overheden, de uitgaven voor sociale zekerheid etc. Tot slot van deze inleiding zij opgemerkt dat een analyse van de flexibiliteit van de collectieve uitgaven een keuze vereist over de *termijn* waarop een en ander wordt bezien. Voor alle soorten van uitgaven geldt dat de mate van inflexibiliteit afneemt naarmate de beschouwde periode wordt verlengd. De invalshoek in de navolgende analyse zal zijn de flexibiliteit op vrij korte termijn; getracht zal worden telkens aan te geven hoe de flexibiliteit zich op wat langere termijn laat aanzien.

In paragraaf 2.4.2 zal in hoofdlijnen worden geschetst welke onderverdeling in de collectieve uitgaven kan worden gemaakt met het oog op een indeling naar mate van flexibiliteit.

In paragraaf 2.4.3 zullen enkele onderscheiden categorieën nader aan de orde worden gesteld. In paragraaf 2.4.4 volgt een kwantificering.

2.4.2. *Een indeling naar flexibiliteit*

Een zeer belangrijk indelingscriterium naar mate van flexibiliteit is gelegen in het onderscheid tussen

– uitgaven die in beginsel bepaald worden door een of andere vorm van *regelgeving* (wet, algemene maatregel van bestuur) en

– uitgaven waar dat niet voor geldt, en die in beginsel als *discretionair* zijn aan te merken.

De uitgaven op grond van regelgeving zijn slechts beheersbaar naar de mate waarin de regelgeving zelf beheersbaar is. Gegeven de gecreëerde regeling is van flexibiliteit geen sprake. In het algemeen is de flexibiliteit op langere termijn uiteraard groter: waar de regelgeving zelf aan de orde kan worden gesteld vervalt de inflexibiliteit. Dergelijke voorzieningen worden wel «open-einde»-voorzieningen genoemd. Veelal gaat het daarbij om

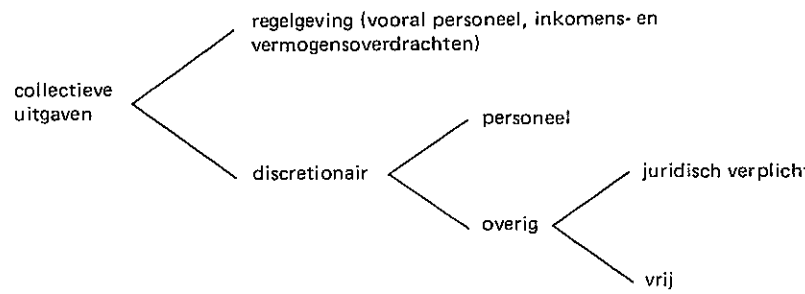
inkomens- en vermogensoverdrachten en om personele uitgaven (salarissen). Overigens kan het onderscheid tussen open-einde-uitgaven en discretionaire uitgaven soms diffuus zijn. In de gezondheidszorg bij voorbeeld hebben de meeste regelingen een open-einde-karakter, maar zijn de daaruit voortvloeiende personeelskosten desondanks min of meer gebudgetteerd. In het navolgende zal echter de gezondheidszorg eenvoudshalve tot de open-einde-regelingen worden gerekend. In paragraaf 2.4.3.1 zullen deze open-einde-regelingen uitgebreid aan de orde komen.

Binnen de groep discretionaire uitgaven valt een verder onderscheid aan te brengen naar de mate van flexibiliteit, te weten tussen uitgaven van personele en die van niet-personele aard. Het specifieke karakter van de personele uitgaven van de collectieve sector – afgezien dus van die op grond van regelgeving – is daarin gelegen dat daarin op korte termijn in aanzienlijk beperktere mate kan worden ingegrepen dan in bij voorbeeld materiële uitgaven.

Kan bij materiële uitgaven – juridische verplichtingen daargelaten – telkens vrijelijk worden beslist over het al dan niet doen van een uitgave, bij personele uitgaven wordt die vrijheid weliswaar niet juridisch maar wel feitelijk ingeperkt omdat dan tegelijkertijd over vermindering van de aantallen van overheidspersoneel wordt beslist (denk aan reorganisatieplannen en de tijdsduur daarvan). In de praktijk beperkt de flexibiliteit op korte termijn zich dan ook grotendeels tot de mogelijkheid vrijvallende vacatures al dan niet op te vulen (en uiteraard tot het al dan niet laten doorgaan van eventuele uitbreidingen).

Binnen de groep niet-personele discretionaire uitgaven valt vervolgens een derde scheidslijn te trekken. Een deel van deze uitgaven kan reeds op enigerlei wijze juridisch verplicht zijn (anders dan via regelgeving), terwijl het restant als «vrij» kan worden gekenmerkt. In paragraaf 2.4.3.2 zal hierop nader worden ingegaan.

Al met al kan, schematisch, de volgende indeling worden gemaakt:



Hoewel deze indeling als zodanig limitatief is, zijn daarmee nog niet alle factoren die de flexibiliteit bepalen in kaart gebracht. Dwars door deze indeling heen loopt een onderscheid dat zich toespitst op de puur *nominale* kant van deze uitgaven, namelijk uitgaven die aan de lonen in het bedrijfsleven zijn gekoppeld (geïndexeerd) tegenover uitgaven waarvoor dat niet geldt. Zolang de indexering als uitgangspunt wordt gehanteerd is de nominale kant van de geïndexeerde uitgaven in principe niet flexibel in de zin van vrijelijk beheersbaar (een geleide loonpolitiek buiten beschouwing latend). Dit onderscheid wordt in paragraaf 2.4.3.3 belicht. In paragraaf 2.4.3.4 ten slotte wordt ingegaan op een heel specifieke categorie van inflexibele uitgaven, te weten de rentebetalingen.

2.4.3. *Vormen van inflexibiliteit*

2.4.3.1. «Open-einde»-regelingen

Een groot en in de afgelopen jaren qua omvang sterk gestegen aantal collectieve voorzieningen is qua uitgavenbeslag niet volledig vanuit de

overheid beheersbaar, omdat de criteria op grond waarvan de overheid verplicht is uitgaven te verrichten in een wet of regeling zijn vastgelegd (open-einde-regeling). Door middel van enigerlei vorm van regelgeving is een (basis) voorziening getroffen waar rechthebbenden al dan niet gebruik van kunnen maken. Het beslag dat uit die voorziening op overheidsmiddelen voortvloeit hangt dan in belangrijke mate af van het aantal rechthebbenden dat er is en van de mate waarin de rechthebbenden er gebruik van maken. Als voorbeelden van dergelijke voorzieningen kan gedacht worden aan vele sociale zekerheidsregelingen, onderwijsvoorzieningen, en diverse subsidieregelingen, zoals object- en subjectsubsidies (woningmarkt) en regelingen met betrekking tot de investeringspremiëring.

Zoals reeds opgemerkt, kenmerken open-einde-regelingen zich door het ontbreken van een eenduidige greep van de overheid op de uiteindelijke financiële consequenties daarvan. Een groot aantal van die regelingen leidt niet tot budgettaire uitgaven: *de sociale verzekeringen* komen niet voor op het rijksbudget en er vindt formeel ook geen autorisatie plaats door het parlement van de te plegen uitgaven. Het parlement beperkt zich – althans formeel – tot de regelgeving als zodanig, uitmondend in de (basis)-voorziening.

In een niet onaanzienlijk aantal gevallen echter zijn voor uitgaven op grond van open-einde-regelingen wèl budgettaire voorzieningen getroffen. Zo worden tot de rijksuitgaven gerekend de bijstandsuitgaven, de huursubsidies en de WIR-uitgaven. Tot de in de diverse begrotingen aangegeven bedragen geeft het parlement derhalve formeel autorisatie tot het doen van die uitgaven. Uit het voorgaande zal duidelijk zijn geworden dat dit een ietwat eigenaardige constructie is: naast de open-einde-voorziening als zodanig wordt *tevens* een maximaal toegestaan uitgavenbeslag vastgelegd. In de praktijk blijkt die autorisatie van begrotingsuitgaven dan ook nauwelijks te werken. In deze gevallen prevaleert de regelgeving en geeft het begrotingsbedrag niet meer dan een raming van de uitgaven; van een *daadwerkelijk* autorisatiekarakter van het bedrag als zodanig kan dan niet worden gesproken. Gegeven de substantiële omvang van deze uitgaven wordt op grote schaal de indruk gewekt van budgettering, terwijl daar de facto geen sprake van is.

Binnen de groep open-einde-voorzieningen valt een aantal subgroepen te onderscheiden. Deze onderscheiding biedt aanknopingspunten op basis waarvan naar betere beheersingsmogelijkheden kan worden gezocht.

1. Regelingen waarvan de omvang en het uitgavenbeslag grotendeels door demografische factoren worden bepaald. Te denken valt hier aan de diverse vormen van verplicht onderwijs, aan de AOW e.d. De onderliggende volume-ontwikkeling is hier vanuit het beleid vrijwel onbeïnvloedbaar, maar daar staat tegenover dat zij vrijwel volledig voorspelbaar is. Ten aanzien van de mate van onbeheersbaarheid kan het overigens nog van belang zijn onderscheid te maken naar

– regelingen waar – los van loon- en prijsontwikkelingen – louter de genoemde volume-ontwikkeling bepalend is voor de uitgavenontwikkeling (bij voorbeeld AOW, KB).

– regelingen, waarbij, gegeven de volume-ontwikkelingen, nog maatregelen mogelijk zijn om het uitgavenbeslag te beïnvloeden (bij voorbeeld de klassegrootte in het verplichte onderwijs).

2. Regelingen waarbij – naast eventuele demografische factoren – ook andere factoren een rol spelen. Deze veelal sociaal-economische en sociaal-culturele factoren impliceren een zekere invloed van de rechthebbenden op het doen van een beroep op de desbetreffende voorziening en soms ook een beïnvloedingsmogelijkheid voor «bevoegde uitvoerende organen» (denk aan de criteria in de WAO). De mate van invloed kan uiteraard sterk verschillen, veelal onder invloed van de maatschappelijke omstandigheden. Zo kan, in toenemende mate van beïnvloeding, gedacht worden aan:

a. de veelheid aan inkomensdervings- en bijstandsregelingen, zoals de werkloosheidsregelingen, de arbeidsongeschiktheidsregelingen, de ziektewet, de bijstand etc. Bij deze regelingen is het beroep ook afhankelijk van maatschappelijke ontwikkelingen en opvattingen en van de gedragingen van betrokkenen (zowel rechthebbenden als bevoegde organen). Gewezen zij bij voorbeeld op de toename (en het niveau) van de arbeidsongeschiktheid en op de ontwikkeling van de bijstandsuitgaven in samenhang met de toename van het aantal echtscheidingen.

b. regelingen waarbij beneden de kostprijs bepaalde voorzieningen ter beschikking worden gesteld en waarbij rechthebbenden in beginsel vrij zijn te beslissen of ze al dan niet gebruik maken van de regelingen. Te denken valt aan de voorzieningen in de gezondheidszorg, object- en subjectsubsidies in de woningbouw, isolatiesubsidies, rechtshulp/rechtsbijstand, investeringspremiëring, het niet-verplichte onderwijs en de beeldende kunstenaarsregeling.

Tot slot van deze beschouwing over open-einde-voorzieningen zij – vooruitlopend op later te schetsen verbeteringsmogelijkheden – gewezen op de specifieke aspecten waarop verbeteringsvoorstellen zouden kunnen aangrijpen. Kenmerkend is dat, gegeven de regelgeving, niet meer de overheid maar de rechthebbenden en soms ook de bevoegde uitvoeringsorganen de (budgettaire) loop der zaken bepalen. Aangrijpend op de uitvoerende instanties kan een verbetering van de beheersbaarheid worden bereikt door daar, waar dat mogelijk is, een *effectieve* vorm van budgettering ingang te doen vinden. Met name kan daarbij gedacht worden aan de mogelijkheid om de bevoegde uitvoerende organen binnen een vaststaand budget hun eigen prioriteiten/criteria te laten stellen (waarbij die criteria dan uiteraard binnen de algemene regelgeving dienen te passen). Wel dient hierbij te worden aangetekend dat een dergelijke budgettering niet in alle gevallen toepasbaar zal zijn; met name vanuit de optiek van de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid zijn bezwaren denkbaar, die nopen tot een weloverwogen toepassing. Daar komt bij dat het bestaan van de budgettaire randvoorwaarde ook op een of andere wijze zijn beslag zal moeten krijgen in de regelgeving zelve. Het open-einde moet als het ware geclausuleerd worden.

Minder direct kan de overheid aangrijpen op het gedrag van de gebruikers, de rechthebbenden. Het daadwerkelijk tegengaan van de inflexibiliteit zal hier niet mogelijk zijn. Wel kunnen de gevolgen van de inflexibiliteit zoveel mogelijk worden gemitigeerd, door het gedrag van de rechthebbenden zodanig te beïnvloeden dat zij *zelf* tot een zo verantwoord/beperkt mogelijk gebruik besluiten. Daar waar sprake is van enige keuzevrijheid – en uit bovenstaande indeling blijkt dat zeer vaak het geval te zijn – ligt het dan voor de hand te denken aan (gedeeltelijke) toepassing van de profijtgedachte respectievelijk aan vormen van eigen risico's. Aldus wordt aan de zijde van de gebruikers een zekere prikkel ingebouwd voor een min of meer «beheerst» gebruik van de voorziening. Dat een dergelijke benadering meer voor de hand ligt naarmate de keuzevrijheid groter is, behoeft geen toelichting.

2.4.3.2. Juridische verplichtingen

De rijksbegroting kent als centraal element het kasstelsel: de begrotingsbedragen/totalen en het financieringstekort worden op kasbasis berekend. Aan deze kasuitgaven liggen evenwel in vele gevallen juridische verplichtingen ten grondslag, die reeds voor het plegen van de kasuitgaven (kunnen) zijn aangegaan. Zodra dergelijke juridische verplichtingen zijn aangegaan (contract, toezegging, overeenkomst) is in feite geen sprake meer van een reële flexibiliteit van de kasuitgaven. De flexibiliteit van de kasuitgaven is derhalve – vanuit deze optiek bezien – nooit groter dan de flexibiliteit zoals die bestaat in de sfeer van aangegane/aan te gane verplichtingen[16]. Deze relatie tussen flexibiliteit van kasuitgaven en die in de

[16] Indien althans wordt afgezien van de alleen door de zeer korte termijn wellicht interessante kasverschuivingen, zoals die de afgelopen jaren over de jaargrens plaatsvonden.

verplichtingensfeer brengt tevens met zich dat de flexibiliteit van de kasuitgaven *op de korte termijn* – ook technisch bezien – geringer zal zijn dan op de lange termijn. Dit hangt samen met de vertraging die normaal optreedt tussen het aangaan van verplichtingen en de daaruit voortvloeiende kasbetalingen. Al met al geldt dat de flexibiliteit van de collectieve uitgaven – en in het bijzonder die in de sfeer van de rijksbegroting – afneemt naarmate een groter deel daarvan reeds is vastgelegd door middel van juridische verplichtingen. Hier zal worden volstaan met bovenstaande korte schets van de relatie tussen kasbetalingen en verplichtingen. Uitgebreider zal deze materie nog aan de orde komen in hoofdstuk 4.

2.4.3.3. Indexatiemechanismen

Vrijwel alle collectieve uitgaven ondervinden op enigerlei wijze invloeden vanuit de zogenheten nominale sfeer, dat wil zeggen van loon en/of prijsontwikkelingen. Slechts een verwaarloosbaar percentage van de collectieve uitgaven – 5 à 10% – fluctueert niet rechtstreeks met een prijs- of loonindex. Vanuit de optiek van de (on)beheersbaarheid van de collectieve uitgaven spelen de uitgaven die gevoelig zijn voor (diverse) *prijs*stijgingen geen bijzondere rol. Globaal gesproken is de mate van prijsstijging, de inflatiegraad, nauwelijks van betekenis voor budgettaire kernvariabelen. De reden hiervan is dat ook de ontvangstenzijde meefluctueert met prijsstijgingen, terwijl hetzelfde geldt voor de gebruikelijke schaalgrootheid, het nationale inkomen[17]. Een vanuit de optiek van de (on)beheersbaarheid veel interessantere categorie van collectieve uitgaven is die welke de aan de *lonen* (of enigerlei loonindex) gekoppelde uitgaven omvat. Deze categorie is zeer groot: te denken valt aan ambtenarensalarissen, de salarissen van trendvolgers (inclusief de gezondheidszorg) en aan vrijwel alle sociale zekerheidsuitgaven. De vigerende indexatiemechanismen houden alle in essentie in[18] dat de loonstijging (in het algemeen exclusief de incidentele looncomponent) van deze collectieve uitgaven gelijke tred houdt met die in het bedrijfsleven. Los van de politieke merites van een dergelijke indexatie en los van het feit dat de indexatie de afgelopen jaren ook de reële minlijn naar de collectieve sector heeft doorgetrokken, moet worden geconstateerd dat deze indexatie een substantiële mate van inflexibiliteit met zich brengt. Gegeven de indexatie en uitgaande van vrije loononderhandelingen in het bedrijfsleven staat het de overheid niet meer vrij over nominale aanpassingen van sociale uitkeringen en enkele andere inkomensoverdrachten te beslissen. Hetzelfde zou gelden met betrekking tot de loonkosten in de collectieve sector bij een strikte toepassing van het zogenoemde trendbeleid. Dat de algemene loonontwikkeling, anders dan die van het algehele prijspeil, van zeer groot gewicht is voor de collectieve sector moge onder andere blijken uit de analyse die in de afgelopen miljoenennota's is gemaakt van de collectieve sector op middellange termijn. Globaal kan worden gesteld dat, gemeten ten opzichte van een bestaande situatie van *indexaties*, een matiging van de loongevoelige uitgaven met jaarlijks 2% de toename van het beslag van de collectieve sector op het nationale inkomen in 4 jaar tijds met meer dan 10 mld. zou doen afnemen.

2.4.3.4. De rentebetalingen

Een heel bijzonder karakter van inflexibiliteit kennen de rentebetalingen die de overheid is verschuldigd over de in vroegere jaren aangegane schuld. De inflexibiliteit ervan is ingebakken in alle aspecten van de uitgaven. De rentevoet en de ontwikkeling van de staatsschuld zijn twee *niet zelfstandig manipuleerbare* variabelen, die de betalingen determineren. Daar komt bij dat rentebetalingen juridisch verplichte betalingen zijn over eenmaal aangegane overheidsschuld, waarbij deze verplichting zich vaak over vele jaren uitstrekt. Al met al zijn rentebetalingen met name op de korte termijn zeer inflexibel, terwijl op de langere termijn alleen een beleid,

[7] De omgekeerde invloed, nl. die van het budget op de inflatiegraad, blijft hier buiten beschouwing.

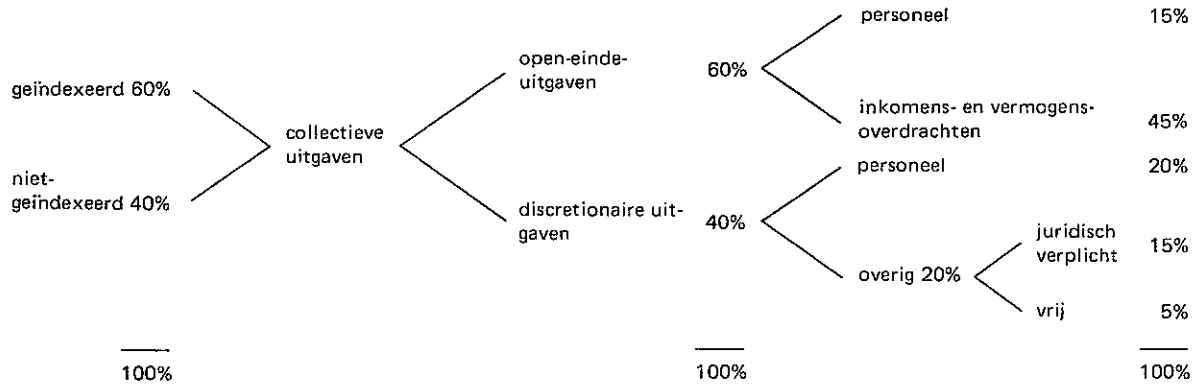
[8] Qua verfijning en qua exacte vormgeving kunnen nog wel duidelijke verschillen optreden. Zo wordt in de meeste gevallen gecorrigeerd voor verschillen in te betalen sociale premies en is er bij de meeste sociale zekerheidsuitgaven sprake van naïndexatie.

gericht op reduktie van financieringstekorten en van de rentevoet enig soelaas kan bieden.

Opgemerkt zij nog dat de betekenis van de inflexibiliteit van de rente-uitgaven met name in paragraaf 3 nog nader zal worden geïllustreerd.

2.4.4. *Een kwantificering*

In paragraaf 2.4.2 is in schema een uitsplitsing gegeven naar categorieën van flexibiliteit. Een globale kwantificering levert, afgerond op vijf procent of een veelvoud daarvan, de volgende resultaten op. Van de totale collectieve uitgaven in 1982 ad circa 230 mld. wordt circa 60% gedetermineerd door enigerlei vorm van regelgeving (open-einde-regelingen), terwijl het restant van 40% als discretionair kan worden aangemerkt. Binnen de categorie open-einde-uitgaven bestaat ca. 30% uit personele uitgaven en 70% uit inkomens- en kapitaaloverdrachten. Binnen de categorie discretionaire uitgaven is 45% van personele aard en 55% van niet-personele aard. Binnen deze laatste categorie van overige (niet-personele) discretionaire uitgaven is 75% juridisch verplicht[19] (inclusief de rente-uitgaven) en 25% vrij. Een heel bijzondere plaats daarbij nemen in de uitgaven uit de overloop ex artikel 12 van de Comptabiliteitswet, die niet in het officiële begrotingsbeeld voorkomen maar wel op grond van juridische verplichtingen tot besteding komen (thans circa 6 mld.). Voor een uitgebreide uiteenzetting hierover zij verwezen naar hoofdstuk 4. Zoals gezegd is *naast* dit beeld tevens de indeling naar geïndexeerde en niet-geïndexeerde uitgaven van belang. De geïndexeerde uitgaven beslaan circa 60%, de niet-geïndexeerde circa 40% van de totale collectieve uitgaven. Hierbij zij aangetekend dat niet alle indexaties op een *wettelijk* mechanisme zijn gebaseerd.
Al met al resulteert het volgende beeld:



Hier is bezien de flexibiliteit van de uitgaven er 1982, gemeten vanaf de indiening van de werp-begrotingen en de Miljoenennota. Op gere termijn is het aandeel juridisch plichte uitgaven uiteraard geringer, zoals het voorgaande ook naar voren komt.

3. De besluitvorming over en de beheersing van de rijksuitgaven[1]

3.1. Algemene inleiding

De besluitvorming over en de beheersing van de rijksuitgaven[2] draagt in sterke mate het stempel van de veelheid en diversiteit van de rijksuitgaven en van de (als gevolg daarvan) complexe wijze van verwerking en budgettaire verantwoording daarvan.

De ruim 2000 uitgavenartikelen zijn verdeeld over sinds kort zestien begrotingshoofdstukken. Die verdeling legt in hoofdlijnen vast welke beherend minister de primaire verantwoordelijkheid voor de betrokken uitgaven heeft. Er is evenwel geen sprake van een strikt functionele verdeling in de zin dat alleen gelijksoortige uitgaven (naar aard van aanwending) op een en hetzelfde hoofdstuk staan. Uiteraard is er vaak wel sprake van enigerlei verwantschap tussen de uitgaven van een hoofdstuk, maar er lopen ook functionele lijnen dwars door de hoofdstuksgewijze indeling heen.

De meest pregnante uitdrukking hiervan is het bestaan van zogeheten «homogene groepen» waarvoor apart een minister is aangewezen die het beleid op het terrein van een aantal aangewezen begrotingsartikelen die op de begrotingshoofdstukken paraisseren coördineert[3]; elk der homogene groepen beslaat artikelen op verschillende begrotingshoofdstukken.

Deze complexiteit van de rijksuitgaven en de verantwoordelijkheden daarvoor brengen vrijwel automatisch een zekere hokjesgeest met zich mee. Zowel voor de betrokken ambtenaren als voor de betrokken politici geldt veelal dat er weinig inzicht bestaat in de beleidsterreinen buiten de eigen directe invloedssfeer en dat mitsdien een weloverwogen afweging van prioriteiten uiterst moeilijk is. Het terugvallen op het zoveel mogelijk intact houden van het eigen beleidsterrein is dan een min of meer logische gang van zaken.

In de navolgende paragrafen zal worden geschetst dat deze tendens op diverse wijzen wordt bevestigd/versterkt. Het betoog zal overigens zijn geënt op hetgeen in hoofdstuk 2 naar voren is gebracht; daar is vanuit het algemene kader van normering, besluitvorming en beheersing van de *gehele collectieve sector* geschetst welke knelpunten er thans bestaan en is aangegeven dat deze knelpunten in het huidige tijdsbestek des te sterker naar voren treden vanwege de tegenvallende economische groei en de daaruit voortvloeiende krappe budgettaire ruimte. Nu zal dit algemene betoog op onderdelen worden toegespitst op de *rijksuitgaven*. Naast de genoemde toespitsing zal tevens specifiek aandacht worden besteed aan de problemen die dit met zich brengt bij de uitvoering van de rijksbegroting. Als inleiding daartoe zal, in het verlengde van hoofdstuk 2, in paragraaf 3.2 een korte schets worden gegeven van de algemene procedure van beleidsvoorbereiding van en besluitvorming over de rijksuitgaven. Zoals in het voorwoord reeds is opgemerkt blijft hierbij de begrotingsvoorbereiding 1983 buiten beschouwing.

In paragraaf 3.3 wordt ingegaan op de wijze waarop thans aan die algemene procedure vorm wordt gegeven; met name gaat het daarbij om de vraag *door wie* en *op welk moment* bepaalde beslissingen (al dan niet) worden genomen. In paragraaf 3.4 wordt de aandacht verlegd naar de concrete inhoud van de besluitvorming. Er zal worden ingegaan op de wijze van prioriteitenstelling en de vluchtwegen die daarbij worden bewandeld en op de gevaren die de vaak gebrekkige besluitvorming voor

[1] Ook de in dit hoofdstuk gehanteerde analyse zal vaak overeenkomsten vertonen met het rapport van de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst, evenals dat in hoofdstuk 2 het geval was.

[2] Louter vanwege de eenvoud van het algemene betoog wordt hier afgezien van de zogeheten begrotingsfondsen.

[3] Ontwikkelingssamenwerking, Wetenschapsbeleid en Civiele Verdediging.

de uitvoering van de begroting oplevert. In paragraaf 3.5 zal vervolgens nader worden ingegaan op het in hoofdstuk 2 reeds gesignaleerde feit dat het meerjarige perspectief in het begrotingsbeleid verloren is gegaan. Daarbij zal de rol van de meerjarencijfers worden belicht.

Op voorhand zij opgemerkt dat het navolgende nogal kritisch van toon zal zijn. Met name knelpunten en de minder gelukkige elementen uit de besluitvorming zullen naar voren worden gehaald. Deze benadering is gekozen om goede handvatten te creëren voor later te presenteren verbeteringsvoorstellen.

3.2. De algemene procedure van beleidsvoorbereiding en besluitvorming

Globaal kan het proces van voorbereiding van en besluitvorming over de rijksuitgaven aldus worden beschreven. Zo mogelijk eerder, maar uiterlijk in januari, voorafgaand aan het begrotingsjaar, verzendt de Minister van Financiën aan de departementen de zogeheten technische begrotingsaanschrijving. Daarin geeft hij alle technische voorschriften[4] die nodig zijn om binnen de departementen de voorbereidingen in gang te zetten voor het opstellen van de ontwerpbegroting. De aanschrijving bevat in principe nog geen beleidsmatige elementen. Wel is het de laatste jaren voorgekomen dat de Minister van Financiën enigerlei vorm van inventarisatie van ombuigingsmogelijkheden voorschrijft; dit is dan louter bedoeld als vooruitlopend op nog te treffen besluitvorming in die richting.

In het verleden (met name de zestiger jaren) was het vervolgens gebruik dat in februari de streefcijfernota van de Minister van Financiën aan de orde kwam in de ministerraad. Deze beleidsmatige nota bevatte zowel een standpunt met betrekking tot het beschikbare uitgaven*totaal* als een voorstel tot *verdeling* van de ruimte over de begrotingshoofdstukken. De ministerraad besloot veelal «de voorstellen te aanvaarden als uitgangspunt bij de begrotingsopstelling».

In de zeventiger jaren ging de streefcijferaanpak verloren doordat de meerjarenextrapolaties en later de meerjarenafspraken de rol van uitgangspunt bij de begrotingsvoorbereiding gingen overnemen. Geleidelijk aan werd evenwel duidelijk dat het varen op de meerjarencijfers als kader voor de begrotingsopstelling bezwaarlijk was. Te zeer werden de meerjarencijfers tot verworven rechten en daarmee tot minimumuitgangspunt. Gevolg daarvan was dat de som van de ingediende eerste begrotingsontwerpen aanzienlijk uitging boven de meerjarencijfers.

De zin van deze eerste begrotingsontwerpen – die gebruikelijk rond 1 mei werden afgerond – was daardoor beperkt, terwijl de basis was gelegd voor een weinig effectief proces van politieke besluitvorming. Immers in alle gevallen diende de Minister van Financiën het initiatief te nemen om af te dingen op de claims van zijn (vele) medebewindslieden, om althans een beeld te bereiken dat enigermate in overeenstemming zou zijn met de gestelde budgettaire normen.

In dit licht is met ingang van de voorbereiding van de begroting 1982 weer een soort streefcijferprocedure gehanteerd. Op basis van trendmatige berekeningen becijferde de Minister van Financiën in februari een beschikbaar totaal voor (o.a.) de rijksuitgaven. Op grond daarvan formuleerde hij streefcijfers per departement; deze hadden de vorm van toegestane uitgaventotalen[5]. Evenals in de zestiger jaren trof de ministerraad geen verder gaande besluitvorming dan dat de streefcijfers als uitgangspunt zouden worden aanvaard bij de voorbereiding van de ontwerp-begrotingen en dat getracht zou worden zo dicht mogelijk bij de streefcijfers uit te komen.

Het vervolg van de procedure verliep en verloopt als volgt. Tussen 15 april en 1 mei dienen de meeste departementen hun eerste begrotingsontwerpen in bij Financiën (voorgeschreven datum: 15 april). Vanaf dat moment tot half juni vindt vervolgens bilateraal ambtelijk overleg plaats tussen Financiën en het betrokken departement. Naast het zuiver technische

---

e denken valt daarbij aan voorschriften gaande het te verwerken loon- en prijsniu, de wijze van opbouw, respectievelijk erbouw van de begrotingsartikelen, de e van detaillering, de inrichting, de rmatievoorziening en het aan te houden schema.

i paragraaf 3.4.3.5 zal nader worden egaan op de implicaties van deze vormge-g.

overleg (wijze van ramen; technische voorschriften etc.) vinden voorbereidende besprekingen plaats over eventuele politieke conflictpunten. Het gaat dan bij voorbeeld om het al dan niet inwilligen van claims, de invulling van beleidsbijstellingen en de toetsing aan de streefcijfers. De conflictpunten komen rond half juni op hoog ambtelijk niveau aan de orde. Indien ze daarin niet worden opgelost wordt soms bilateraal overleg op ministerieel niveau gearrangeerd en maken ze overigens deel uit van de plenaire ministerraadsberaadslagingen, die in de eerste helft van juli plaatsvinden. Indien die beraadslagingen niet tijdig tot een eindconclusie leiden wordt de besluitvorming afgerond in de tweede helft van augustus (na de zomervakanties!). Deze praktijk is met name in de afgelopen jaren gegroeid. Eerder is reeds gewezen op de nadelen die de hieruit veelal resulterende tijdsklem met zich brengt voor de kwaliteit van de besluitvorming, de mogelijkheden van advisering door de Raad van State en een zorgvuldige bestuurlijke en ambtelijke afronding en afwerking in technische zin.

3.3. De inhoudelijke aspecten en de gevolgen van de huidige procedurele gang van zaken

Uit de beschrijving van de procedurele gang van zaken komt naar voren dat op geen enkel moment in de beleidsvoorbereiding de ministerraad een duidelijke uitspraak doet over of zich vastlegt op het totale kader waarbinnen de rijksuitgaven zich moeten bewegen of over een afweging van prioriteiten binnen de rijksuitgaven. Pas bij de uiteindelijke vaststelling van het te voeren beleid – thans veelal eind augustus – is er sprake van dat de ministerraad zich vastlegt op een totaalbeeld en een verdeling van de rijksuitgaven over de begrotingshoofdstukken.

Tot aan dat moment, dat wil zeggen gedurende de gehele begrotingsvoorbereiding vanaf januari tot eind augustus, is het alleen de Minister van Financiën die zich, in februari, uitspreekt over een zijns inziens te hanteren kader en een mogelijke prioriteitenstelling. De ministerraad stelt zich hiertegenover in het algemeen met grote vrijblijvendheid op. Veel meer hebben de vakministers daarbij ook de neiging om terreinen aan te geven die huns inziens van ombuigingen dienen te worden gevrijwaard, dan om concrete ombuigingsmogelijkheden op hun eigen of andermans terrein aan te geven.

Dit feit heeft belangrijke gevolgen voor de verdere voortgang van de beleidsvoorbereiding en daarmee uiteindelijk voor de wijze en de kwaliteit van de besluitvorming.

Bij gebrek aan expliciete ministerraadsbeslissingen ontbreekt het de departementen aan een houvast ter bepaling van hun opstelling gedurende het proces van bilaterale begrotingsonderhandelingen (dat zich in ieder geval t/m juni uitstrekt).

Onbekende factoren zijn:

- hoeveel er uiteindelijk in totaal moet worden omgebogen
- welke resultaten (verlaging ombuigingstaakstelling, honorering van claims, wijze van invulling van ombuigingen) andere departementen uiteindelijk uit het bilaterale begrotingsoverleg weten te slepen
- in hoeverre in juni/juli – wanneer begonnen wordt het totaalbeeld van de rijksuitgaven in orde te brengen – een dan uit de bilaterale besprekingen voortkomende problematiek op hen zelf zal worden afgewenteld.

Een dergelijke situatie vertoont duidelijke overeenkomsten met het zogenoemde *«prisoners-dilemma»*. Geen van de betrokken departementen zal erg bereid zijn om «in het algemene belang» stappen te doen die voor hem zelf pijnlijk zijn, zonder de *garantie* te hebben, dat ook de andere departementen hun evenredige/rechtvaardige steentje bijdragen. Aangezien zo'n garantie ontbreekt – de essentie van het prisoners-dilemma – en er dus geen reden is om aan te nemen dat «goed gedrag» uiteindelijk lonend zal zijn, zal een *patstelling* ontstaan. De Minister van Financiën heeft daarbij

noch de formele bevoegdheid noch de materiële macht om die patstelling effectief te doorbreken.

De patstelling kenmerkt zich door het louter sectorgerichte denken, de hokjesgeest. Het is in het belang van de departementen om zo lang mogelijk hun ombuigingsaanslag te ontlopen/aan te vechten. Sterker nog: als indekking tegen eventuele ongunstige ontwikkelingen in het verdere verloop van de besluitvorming ligt het voor de hand om, in plaats van ombuigingen te leveren, claims in te dienen. Per saldo zal dan uiteindelijk de pijn het geringst zijn. Dit mechanisme beperkt zich niet tot het politieke niveau. Ook op ambtelijk niveau worden veelal «de stellingen betrokken», hetgeen soms uitmondt in een volledige spraak- en cijferverwarring, en in ieder geval in een weinig effectief beleidsvoorbereidend proces.

Een extra probleem daarbij vormt het feit dat de patstelling en de hokjesgeest zich ook binnen de departementen tussen de diverse beleidsdirecties afspelen. Hetzelfde mechanisme verhindert aldus zelfs het ambtelijke voorbereidingsproces *binnen* een departement, dat in wezen vooraf zou moeten gaan aan interdepartementaal overleg. Een verklaring van dit overslaan van de in de politiek gebruikelijke patronen op het ambtelijk functioneren is ongetwijfeld gelegen in de identificatie met het eigen beleid bij ambtenaren, die des te sterker zal zijn naarmate men langer bij een bepaald beleidsterrein betrokken is. Wellicht kan hierin een aangrijpingspunt liggen om te denken aan vormen van job-rotation.

Al met al wordt aldus een zinvolle beleidsvoorbereiding gefrustreerd: het bilaterale overleg tussen de departementen en Financiën leidt slechts tot het constateren van – veelal grote – cijfermatige verschillen van mening. Aan enigerlei vorm van besluitvorming komt men uiteraard geheel niet toe: die wordt geheel naar de maanden juli en augustus verschoven. Is dit uitstel reeds verklaarbaar vanuit het geschetste «prisoners-dilemma», de neiging tot uitstel wordt nog versterkt/bevestigd en zelfs min of meer «gelegitimeerd» doordat het begrotingsbeleid de afgelopen jaren telkens uiteindelijk gebaseerd is geweest op de *feitelijke* macro-economische prognoses en op de raming van het *feitelijke* financieringstekort. In tegenstelling tot een besluitvormingsproces dat in beginsel op trendmatige uitgangspunten is gebaseerd, kan het besluitvormingskader daardoor tot in een zeer laat stadium van de begrotingsvoorbereiding wijzigingen ondergaan. Uiteraard kunnen de departementen zich (mede) daarop beroepen bij hun geringe bereidwilligheid om zich vroegtijdig vast te leggen op pijnlijke ombuigingsmaatregelen.

Het uiteindelijke gevolg van wat hier is beschreven, is dat slechts een *zeer beperkte tijd resteert voor een daadwerkelijke inhoudelijke besluitvorming.* Onder druk van de tijd en van de politiek zelf zal dan de neiging ontstaan om de als knellend ervaren budgettaire normen, al dan niet verhuld, te overtreden; hierop is reeds ingegaan in hoofdstuk 2. Tevens zal, voor zover toch nog daadwerkelijk beleid tot stand komt, de prioriteitenafweging ernstig in het gedrang komen en de kwaliteit en degelijkheid van het beleid navenant dalen. In de volgende paragraaf 3.4 zal uitvoerig op deze consequenties voor de kwaliteit van het beleid worden ingegaan en wordt tevens aangegeven wat de gevolgen kunnen zijn voor de degelijkheid van het beleid in financieel-technische zin.

Concluderend moet worden gesteld dat het ontbreken van een vroegtijdige politieke «commitment» op een totaal kader voor de rijksuitgaven en op een prioriteitenstelling daarbinnen in hoge mate een zorgvuldig proces van beleidsvoorbereiding en besluitvorming frustreert, en departementen stimuleert om veel tijd en energie te steken in onderbouwing van claims en in het opzetten van betogen die aantonen dat ombuigingen niet of nauwelijks mogelijk zijn. Het zoeken naar en het afwegen van ombuigingen heeft in dit «spel» een geringere prioriteit. Daarbij zij bedacht dat een dergelijk vroegtijdig vast te stellen kader – te denken valt aan februari – vereist dat het budgettaire kader in ieder geval in eerste instantie wederom op trendmatige uitgangspunten wordt gebaseerd.

Met dit al zij overigens niet gesuggereerd dat doorbreking van de beschreven patstellingen in het besluitvormingsproces automatisch tot betere besluitvorming zou leiden. Daartoe is het geen voldoende voorwaarde, maar wel een noodzakelijke.

3.4. De kwaliteit van de besluitvorming; de wijze van prioriteitenstelling

3.4.1. *Inleiding*

In hoofdstuk 2 is uitvoerig ingegaan op het verschijnsel dat de besluitvormers weinig neiging vertonen om te komen tot een expliciete prioriteitenafweging waarbij fundamentele keuzes worden gedaan. Het in gunstiger economische omstandigheden ontstane «incrementalistische» gedrag viert nog steeds hoogtij, zij het dat het thans beter als «decrementalisme» te benoemen valt. Daarbij kunnen weliswaar wel beperkingen in de collectieve uitgaven tot stand komen, en zelfs kan decrementalisme beschouwd worden als een min of meer rationeel uitgangspunt van politieke besluitvorming – het spreiden van pijn –, maar de nadelen – het ontbreken van fundamenteel beleid – wegen op de langere termijn toch zwaar. In de voorgaande paragraaf 3.3 is beschreven hoe vanuit de procedures van begrotingsvoorbereiding dit gedrag nog wordt bevorderd.

In wezen is het gebrek aan prioriteitenstelling derhalve een gevolg van gebrek aan geneigdheid daartoe van de zijde van de politici; ten dele wordt dat proces versterkt door de procedurele gang van zaken. Hierna zal allereerst een beschrijving gegeven worden van in het verleden gehanteerde procedures om te komen tot een betere prioriteitenafweging en van de redenen waarom deze niet tot een succes zijn geworden (paragraaf 3.4.2). In paragraaf 3.4.3 zal vervolgens worden beschreven tot welke bezwaarlijke ontwikkelingen dit in de afgelopen jaren feitelijk heeft geleid.

3.4.2. *De in het verleden gehanteerde procedures om te komen tot een (betere) prioriteitenafweging*

In de afgelopen jaren zijn diverse systemen gehanteerd om toch enigerlei vorm van prioriteitenafweging te bewerkstelligen. Geen van alle bleek uiteindelijk een succes.

De *streefcijferprocedure* bleek een aantal bezwaren te hebben. In de eerste plaats bood de cijfermatige benadering ervan, in samenhang met de ondoorzichtigheid van de totale rijksuitgaven, onvoldoende houvast voor een echte integrale inhoudelijke prioriteitenafweging in de ministerraad. Mede als gevolg daarvan was de streefcijferprocedure verder sterk bilateraal van opzet, hetgeen uiteraard ook afdeed aan de mogelijkheden van een geïntegreerde benadering. Het bilaterale overleg kenmerkte zich door het afdingen van de zijde van de vakdepartementen op het bod van Financiën; de resultaten daarvan werden grotendeels aan de invloed van de ministerraad onttrokken.

Het systeem van *meerjarenafspraken* vervulde al spoedig niet meer de rol van kader voor prioriteitenafweging[6]. Veeleer werd het een minimumuitgangsniveau, waarboven grote claims werden ingediend. Iets wat eenmaal in meerjarenafspraken was verwerkt stond zodoende niet meer ter discussie. Dat dit een integrale afweging van prioriteiten geen goed deed zal duidelijk zijn.

De *beleidsanalyse,* opgezet onder het toeziend oog van de Commissie voor de Ontwikkeling van Beleidsanalyse (COBA) is – voor zover gericht op een verbetering van de prioriteitenafweging bij het proces van begrotingsvoorbereiding – nooit tot een succes geworden.

De opzet was projectmatig, op vrijwillige basis, en vaak te theoretisch van aard, terwijl op generlei wijze een aansluiting tot stand werd gebracht met het normale begrotingsproces.

Buiten beschouwing blijven hier uiteraard elangrijke voordelen van het principe van ıeerjarencijfers; hierop wordt elders ingeaan.

De heroverwegingsprocedure 1975 kwam eveneens niet goed van de grond, vooral omdat de procedure vrijwillig was en geheel geen tijdsklem kende; er was derhalve weinig reden voor de betrokken politici en ambtenaren om mee te werken. Mede daardoor kreeg deze procedure geen goede aansluiting bij het normale begrotingsproces.

Bij Bestek '81 werd gewerkt met de zogeheten *posterioriteitenprocedure;* de afzonderlijke bewindslieden dienden tot een bepaald bedrag eigen uitgaven aan te geven die hun laagste prioriteit hadden. Doordat het initiatief louter bij de afzonderlijke bewindslieden lag, verliep deze procedure teleurstellend in die zin dat de prioriteitenstelling niet uit de verf kwam[7]. In de eerste plaats werd in veel gevallen eenvoudigweg niet aan de vastgestelde kwantitatieve omvang voldaan. Daarnaast werd vaak geen adequate invulling gegeven van de afgesproken bedragen (meevallers, verschuivingen). En last but not least leverden velen geen posterioriteiten maar juist prioriteiten als ombuigingsmogelijkheid in, kennelijk in de hoop uiteindelijk van ombuigingen gevrijwaard te blijven; een typerender uiting van budgettair gedrag als gevolg van het prisoners-dilemma (zie par. 3.3) is nauwelijks denkbaar.

De in 1981 gestarte *Heroverwegingsprocedure nieuwe vorm* heeft als belangrijk oogmerk althans op ambtelijk niveau het geschetste prisoners-dilemma te doorbreken. Daartoe is een aantal elementen in de procedure gebracht, die bij eerdere procedures hadden ontbroken. Zo worden voor *alle* departementen een of meer onderwerpen aangewezen, is deelname verplicht, wordt de operatie geleid vanuit een centraal secretariaat en wordt gewerkt via interdepartementale werkgroepen. Daarnaast kenmerkt de procedure zich door een zekere tijdsdruk, doordat de datum van rapportage op voorhand is vastgelegd. De rapportages dienen te worden opgezet aan de hand van een standaardrichtlijn in de vorm van een kritische vragenlijst en dienen uit te monden in een aantal besparingsvarianten.

Thans zijn er twee rondes van deze heroverwegingsprocedure voor wat betreft de ambtelijke fase afgerond. De resultaten ervan zijn gepubliceerd.

In het algemeen kan worden geconstateerd dat de ambtelijke fase in de procedure relatief succesvol heeft gewerkt. Een groot aantal beleidsterreinen is volgens een uniforme methodiek en strakke procedure aan een evaluatie onderworpen. Wel moet worden opgemerkt dat de diepgaandheid en het kritisch gehalte van de uitgevoerde evaluaties in de rapporten uiteenloopt en dat niet alle ontwikkelde besparingsvarianten in dezelfde mate zijn uitgewerkt. Zowel de tijdsdruk waaronder de rapporten moesten worden afgerond, de complexiteit van de beleidsterreinen, als de verschillen in de mate van medewerking van de leden van de heroverwegingswerkgroepen kunnen hieraan debet geweest zijn.

Door deze heroverwegingsprocedure zijn er meer dan ooit concrete ombuigingsmogelijkheden in kaart gebracht, met een veelheid aan informatie met het oog op politieke besluitvorming.

Kan ambtelijk worden gesproken van een relatief succesvolle procedure, van een politieke follow-up in de zin van besluitvorming en daadwerkelijke uitvoering van de aangedragen varianten is – althans medio 1982 – slechts in zeer beperkte mate sprake.

Naast het feit dat na afronding van de eerste ronde heroverweging gedurende vrijwel een half jaar sprake was van een demissionair kabinet, speelt daarbij onder andere het eenjarige karakter van het gevoerde begrotingsbeleid een rol. Zolang er geen meerjarige ombuigingstaakstellingen per departement zijn, is het weinig aantrekkelijk voor de vakministers om op hun terrein heroverwegingsvoorstellen te effectueren, die met name in latere jaren qua ombuigingsbedrag sterk oplopen.

Al met al is de conclusie dat in feite alle in het verleden gehanteerde procedures van prioriteitenafweging zijn gestrand, en dat, wil de huidige heroverwegingsprocedure niet op den duur een zelfde lot ondergaan, een duidelijk kader nodig is voor afstemming daarvan op de overige procedures van begrotingsvoorbereiding en besluitvorming.

[7] Dit staat als zodanig los van het al dan niet slagen van de in Bestek '81 opgenomen ombuigingen.

3.4.3. *De feitelijke gang van zaken in de afgelopen jaren*

In deze paragraaf zal een aantal voorbeelden uit recente jaren worden gegeven van waartoe het gebrek aan een goede procedure voor besluitvorming en prioriteitenafweging kan leiden. De opsomming richt zich specifiek op de *slechte* elementen in de besluitvorming van de afgelopen jaren. Met nadruk zij erop gewezen dat daarmee een wat gekleurde kijk op de werkelijkheid ontstaat. Uiteraard zijn er vaak wel degelijk prioriteiten gesteld en keuzes gemaakt. Thans gaat het echter om wat er mis kan gaan, ten einde tot verbeteringen te kunnen komen.

Telkens zal, naast de *bezwaren* die *inherent* zijn aan de gevolgde wijze van besluitvorming, ook aandacht worden besteed aan de *gevaren* die daaruit voortvloeien voor de begrotingsuitvoering. In dit verband moet bedacht worden dat de begroting niets anders is dan een financiële vertaling van het beleid. Dit betekent dat de kwaliteit van de financiële vertaling, i.c. van de begroting, in belangrijke mate afhangt van de duidelijkheid van de beleidskeuzen die eraan ten grondslag liggen.

Achtereenvolgens zullen aan de orde komen:

3.4.3.1. Oningevulde ombuigingen; negatieve aanvullende posten
3.4.3.2. Oningevulde ombuigingen op de begrotingshoofdstukken
3.4.3.3. Versleutelingen
3.4.3.4. Het (te) hoog of (te) laag ramen van nieuw beleid
3.4.3.5. Meevallers in plaats van ombuigingen
3.4.3.6. Ombuigen en het verschuiven van problemen naar de toekomst.
3.4.3.7. Het omzeilen van financiële consequenties
3.4.3.8. Een optimistisch begrotingsbeeld

Buiten beschouwing blijft dan nog de besluitvorming met betrekking tot diverse vormen van extra-budgettair overheidsbeslag. Hierop wordt afzonderlijk in hoofdstuk 6 ingegaan.

3.4.3.1. Oningevulde ombuigingen; negatieve aanvullende posten

Regelmatig komt het voor dat het beeld van de rijksbegroting als geheel op het laatste moment niet «sluitend» gemaakt kan worden. Een gebruikelijke manier in het besluitvormingsproces om het beeld – althans optisch – alsnog sluitend te maken en tegelijkertijd (opnieuw) pijnlijke keuzes te voorkomen, is het opnemen van een ongespecificeerde aftrekpost bij de uitgaven via een zogenoemde negatieve aanvullende post[8].

Dergelijke aftrekposten brengen aanzienlijke budgettaire risico's met zich. Van belang is dat veelal bij de meeste betrokkenen het besef op de achtergrond dreigt te raken dat dergelijke posten alleen maar tot realisatie kunnen komen als daartoe ombuigingsmaatregelen worden getroffen; de aftrekpost als zodanig geeft op zijn gunstigst de intentie tot ombuigen weer.

Overigens is het zo dat ook tijdens de uitvoering van de begroting veelvuldig gebruik wordt gemaakt van de «oplossing» van een negatieve aanvullende post.

In beginsel kleven aan al dergelijke negatieve aanvullende posten gelijke bezwaren. Alvorens in algemene zin daarop in te gaan, zal eerst aandacht worden besteed aan een specifieke vormgeving, te weten de korting op de prijsbijstelling; deze blijkt ook nog hoogst eigen problemen op te roepen. Onderstaande tabel geeft aan tot welke bedragen in de afgelopen jaren kortingen op de prijsbijstelling zijn aangebracht, zowel bij de Voorjaarsnota als bij de Miljoenennota.

Aanvullende posten brengen de aansluiting ot stand tussen enerzijds de ontwerp-begroingen en anderzijds het totaalbeeld van de ijksuitgaven.

Tabel 3.4.3.1.1. Aangebrachte kortingen op de prijsbijstelling in het desbetreffende begrotingsjaar respectievelijk in het laatste meerjarenjaar (structureel effect)

Nota	Omschrijving	Bedrag (mln.)	
		Begrotingsjaar	Laatste jaar meerjarenraming
Voorjaarsnota 1976	Beperking prijsbijstelling	825	1051
Miljoenennota 1980	Vermindering prijsbijstelling	300	300
Voorjaarsnota 1981	Beperking prijsbijstelling	350	450
Miljoenennota 1982	Beperking prijsbijstelling[1]	513	513

[1] In feite was deze korting reeds eerder in beeld gebracht, nl. in de bijgestelde Voorjaarsnota 1981, tot een bedrag van 476 mln. vanaf 1982. Het verschil ad 37 mln. betreft een naderhand opgetreden restproblematiek.

Voor een goed begrip van de specifieke gevaren van een korting op de prijsbijstelling moet het volgende in aanmerking worden genomen:

De eigenlijke (uitdeling uit de) post voor prijsbijstelling is bedoeld om te voorzien in de opgetreden prijsstijgingen in het begrotingsjaar; de begrotingen zelf zijn opgesteld in het prijspeil van het voorafgaande jaar. Deze systematiek impliceert dat elke korting op de prijsbijstelling leidt tot een niet volledige compensatie van gestegen prijzen, zodat hetzij oneigenlijke «lucht» uit de begrotingen wordt gehaald hetzij inkrimping van het *volume* van de overheidsuitgaven onvermijdelijk wordt, net als bij elke andere ombuiging. Toch is de gedachte wijd verbreid dat kortingen op de prijzenpot betrekking hebben op de nominale sfeer en niet op de volumesfeer en dat een verdeling van de korting over de hoofdstukken en daarbinnen al (bijna) gelijk staat aan realisering van de beoogde ombuiging. Dit gaat zelfs zover dat het voorkomt dat departementen een *claim* indienen wegens onvoldoende compensatie voor gestegen prijzen, waar het in feite een korting op de prijsbijstelling betrof. Met name speelt dit probleem met betrekking tot de doorwerking naar latere jaren, waar het misverstand blijkbaar des te sterker speelt.

Zoals gezegd wijkt een korting op de prijsbijstelling overigens niet wezenlijk af van andere aftrekposten. Onderstaande tabel geeft aan in welke mate daarvan in de afgelopen jaren gebruik is gemaakt.

Tabel 3.4.3.1.2. Overige aftrekposten in het begrotingsjaar respectievelijk in het laatste meerjarenjaar (structureel effect)

Nota	Omschrijving	Bedrag (in mln.)	
		Begrotingsjaar	Laatste jaar meerjarenraming
Miljoenennota 1976	Voorgenomen wijzigingen van bestaande sociale voorzieningen[1]	—	1 040
Miljoenennota 1977	Aanvullende beleidsombuigingen Sociale Verzekeringen[1]	—	570
Miljoenennota 1978	Generale verlaging personeelsuitgaven	190	605
Miljoenennota 1979	Beperking incidentele loonstijging	200	213
Voorjaarsnota 1979	Aanvullende maatregelen i.v.m. wijzigingen Bestek '81	80	240
Miljoenennota 1980	Onderuitputting[2]	750	1 000
Voorjaarsnota 1981	Restant ombuigingsproblematiek	232	232
Miljoenennota 1982	Nader in te vullen ombuigingen	331	331

[1] Deze beide posten hangen samen met maatregelen in de SV-sfeer.

[2] In tegenstelling tot de overige posten was hierbij niet sprake van een ombuiging. De post is hier desondanks opgenomen omdat zij, met name wat betreft haar implicaties voor de begrotingsuitvoering, vergelijkbare problemen met zich brengt als de overige posten.

In het algemeen kunnen de nadelen en gevaren van ongespecificeerde negatieve aanvullende posten als volgt worden weergegeven:

– Echte besluitvorming wordt (opnieuw) uitgesteld, met als gevolg dat, indien later nog tot besluitvorming wordt gekomen, de kwaliteit daarvan te lijden zal hebben onder de tijdsdruk.

– Het besef raakt vaak op de achtergrond dat ze eens ingevuld zullen moeten worden. Dit blijkt des te sterker te spelen bij kortingen op de prijsbijstelling en uiteraard ook des te sterker naarmate de tijd verstrijkt en allerlei andere begrotingsmutaties zijn opgetreden.

– De politieke besluitvorming bij het aanbrengen van de aftrekpost is meestal zo vaag dat Financiën nauwelijks weet of, hoe en wanneer concrete invulling moet plaatsvinden. Dit maakt het afdwingen van de ombuiging problematisch. Dit kan zelfs zover gaan dat een dergelijke «ombuiging» ten tweeden male bevochten moet worden in de ministerraad, terwijl het formeel slechts gaat om het uitwerken van eerdere ministerraadsbesluiten.

– Wanneer de aftrekpost eenmaal naar de hoofdstukken is overgeboekt, zonder volledig te zijn geconcretiseerd, raakt in de veelheid van mutaties tijdens de begrotingsuitvoering al snel het zicht daarop zoek. Zodoende blijven aftrekposten, ook als ze later op hoofdstuk zijn gebracht, oningevuld, hetgeen de overschrijdingstendens van de rijksuitgaven doet toenemen.

– Specifiek voor kortingen op de prijsbijstelling geldt dat de discipline met betrekking tot het ramen in constante prijzen (van het voorgaande jaar) verloren dreigt te gaan. Als de departementale diensten frequent geconfronteerd worden met – in hun ervaringswereld – onvolledige compensatie van gestegen prijzen, kan er een neiging ontstaan om (heimelijk) reeds enige prijsstijging i.c. enige «lucht» in de begrotingsramingen te verwerken.

3.4.3.2. Oningevulde ombuigingen op de begrotingshoofdstukken

Ook *op de begrotingshoofdstukken* komen regelmatig oningevulde ombuigingen voor. In de voorgaande paragraaf 3.4.3.1 is al aangeduid dat dit kan voortkomen uit het «overboeken» van een ongespecificeerde negatieve aanvullende post naar de begrotingshoofdstukken; op deze mogelijkheid zal hier niet nader worden ingegaan omdat de nadelen/gevaren ervan ook reeds in die paragraaf zijn genoemd.

In substantiële mate blijken daarnaast in de afgelopen jaren ongespecificeerde ombuigingen op de hoofdstukken te zijn verwerkt uit hoofde van de regels van het stringente begrotingsbeleid. Deze schrijven voor dat tegenover overschrijdingen als gevolg van beleidsintensiveringen (endogene overschrijdingen) compensatie moet staan op hetzelfde hoofdstuk, ook door middel van beleidsmaatregelen (endogene compensatie)[9]. In de praktijk blijkt echter dat als de beleidsintensivering al wel geconcretiseerd is, de beleidscompensatie veelal (nog) niet is aangebracht. Ten einde het beeld desondanks «sluitend» te houden wordt dan vaak een oningevulde «endogene compensatie» opgenomen.

In onderstaande tabel wordt een indruk gegeven van de omvang van de nog te leveren endogene compensaties voor alle begrotingshoofdstukken te zamen voor de periode 1976–1982.

Tabel 3.4.3.2. Oningevulde ombuigingen op hoofdstukken in het begrotingsjaar respectievelijk het laatste meerjarenjaar

Nota	Omschrijving	Bedrag (in mln.)	
		Begrotingsjaar	Laatste jaar meerjarenraming
Voorjaarsnota 1976	Endogene compensatie (nog aan te geven)	167	208
Voorjaarsnota 1978	Endogene compensatie (nog aan te geven)	85	143
Voorjaarsnota 1979	Endogene compensatie (nog aan te geven)	25	11
Voorjaarsnota 1980	Endogene compensatie (nog aan te geven)	660	1 448
Voorjaarsnota 1981	Endogene compensatie (nog aan te geven)	38	29

Het grote gevaar van dergelijke posten is, wederom, dat de kans groot is dat ook in latere fasen van de begrotingsuitvoering er geen invulling aan zal worden gegeven dan wel dat er een oneigenlijke invulling door middel van meevallers plaatsvindt mede omdat in de veelheid van begrotingsmutaties het zicht erop snel zoek raakt.

3.4.3.3. Versleutelingen

Met name de laatste jaren wordt frequent gebruik gemaakt van *verdeelsleutels* om ombuigingen over de begrotingshoofdstukken te verdelen. Dit gaat zowel op voor de fase van *voorbereiding* van de begroting als *tijdens* de begrotings*uitvoering*. Tijdens de begrotingsvoorbereiding worden sleutels veelal gehanteerd om te komen tot een verdeling van ombuigingstaakstellingen, die dan vervolgens in het normale proces van begrotingsvoorbereiding op enigerlei wijze worden ingevuld. Met name echter in de slotfase van de begrotingsvoorbereiding en tijdens de begrotingsuitvoering wordt de versleuteling veel sterker gezien als een oplossing als zodanig; het vervolg, dat bij versleuteling in een vroeg stadium van de begrotingsvoorbereiding vaak nog wel optreedt, ontbreekt dan veelal.

[9] Het begrip endogeen betekent telkens dat daarmee expliciete beleidsmatige ingrepen gemoeid zijn. Het onderscheid exogeen/endogeen is hier derhalve precies omgekeerd aan dat gebruikelijk is bij bij voorbeeld economische modellen.

De afgelopen jaren zijn sleutels van velerlei aard in gebruik (geweest). Genoemd kunnen worden

- de *prijsbijstellingssleutel*: de verdeling vindt plaats naar de omvang van de prijsgevoelige uitgaven per hoofdstuk
- de *proportionele sleutel*: een verdeling conform de omvang van de begrotingshoofdstukken
- de *posterioriteitensleutel*: idem, maar onder meer gezuiverd voor elementen van sociale zekerheid
- de *onderuitputtingssleutel*: verdeling naar de mate van in het verleden geconstateerde onderuitputting
- de *Voorjaarsnotasleutel*: een veel gebruikte sleutel, gebaseerd op een aantal andere sleutels (gemiddelde daarvan).

In de praktijk zijn deze sleutels nog vaak in verschillende varianten gebruikt, bij voorbeeld mengvormen van de genoemde bovengrenzen per begrotingshoofdstuk.

Kenmerkend bij de discussies in de ministerraad over dergelijke verdeelsleutels is dat iedere minister altijd wel een sleutel weet te opperen waar zijn/haar departement er beter van afkomt dan bij de voorgestelde sleutel. In wezen tekent zich hier de armoede af die aan het versleutelen eigen is. Bij onvoldoende geneigdheid om over de inhoud van het beleid en dus over een echte prioriteitenafweging te praten wordt teruggegrepen op verdeelsleutels die schijnbaar objectief en niet-discriminerend zijn en waarbij de discussie over welk beleid daarbij moet worden gedacht naar de achtergrond verdwijnt.

Het belangrijkste nadeel van het versleutelen van ombuigingsbedragen is dat een zinvolle prioriteitenafweging onmogelijk wordt, ook al zou het misschien te ver gaan te stellen dat versleuteling per definitie een volstrekte afwezigheid van prioriteitenstelling betekent.

Een gevaar dat vaak met het versleutelen van ombuigingen gepaard gaat, is dat geen adequate invulling gegeven wordt aan de opgelegde ombuigingstaakstelling. Dit behoeft niet altijd het geval te zijn, maar in de praktijk is het met name tijdens de begrotings*uitvoering* vaak wel zo.

In het algemeen is het zo dat, indien de besluitvorming zich met name richt op versleuteling, het gevaar van een gebrekkige invulling groter is, omdat die invulling in de besluitvorming in ieder geval naar de achtergrond is gedrukt. Ter zake zij ook verwezen naar de paragrafen 3.4.3.1 en 3.4.3.2.

Een ander gevaar dat bij versleuteling van ombuigingen aan de orde is, is dat van de *verbrokkeling* van het beleid. Versleuteling impliceert dat elk departement een deel(tje) van de ombuigingen voor zijn rekening neemt en dit leidt er daarnaast veelal toe dat *binnen* de departementen elke beleidsafdeling daarvan weer een deel(tje) toegeschoven krijgt. De om te buigen bedragen komen aldus in een veelheid van artikelen terecht, waardoor binnen het overheidsapparaat een effectief toezicht op het beleid onmogelijk dreigt te worden, met alle gevaren van onbeheersbaarheid van dien. Bij dit laatste speelt een rol dat bij een veelheid van relatief beperkte verlagingen van begrotingsartikelen het beleid vaak niet (adequaat) wordt bijgesteld, waardoor er een spanning ontstaat tussen het beleid en de beschikbare bedragen. Dit geldt uiteraard te meer als een aantal malen achtereen dergelijke verlagingen worden aangebracht.

Een kwantificering van de mate waarin in de afgelopen jaren gebruik is gemaakt van versleutelingen tijdens de voorbereiding en de uitvoering van de begroting, is vrij problematisch. Met name tijdens de begrotingsvoorbereiding kunnen versleutelingen voorkomen, zonder dat dit achteraf nog constateerbaar is.

Om desondanks enige indruk te geven zijn in onderstaande tabel de bedragen aangegeven, waarvan eenduidig vaststaat dat zij op enig moment via versleuteling naar de begrotingshoofdstukken zijn overgeboekt. Buiten de tabel zijn gehouden de reeds in paragraaf 3.4.3.1 weergegeven kortingen op de prijsbijstelling, die ook via versleuteling zijn overgeboekt.

Tabel 3.4.3.3. Bedragen die via versleuteling op de begrotingshoofdstukken in mindering zijn gebracht; in begrotingsjaar respectievelijk in laatste meerjarenjaar

Nota	Omschrijving	Bedrag (in mln.)	
		Begrotingsjaar	Laatste jaar meerjarenraming
Voorjaarsnota 1976	Generale compensatie	210	265
Voorjaarsnota 1978	Generale compensatie	189	–
Voorjaarsnota 1979	Uitgavenblokkade	750	–
Voorjaarsnota 1981	Generale compensatie	315	315
Bijgestelde Voorjaarsnota 1981	Generale compensatie	119	119

3.4.3.4. Het (te) hoog of (te) laag ramen van nieuw beleid

Vaak komt het voor dat geen overeenstemming kan worden bereikt tussen de vakminister en de Minister van Financiën over de op te nemen omvang van nieuw beleid; de Minister van Financiën meent dan dat de ruimte te beperkt is voor de voornemens van het vakdepartement.

Merkwaardigerwijs kan in dergelijke gevallen de «oplossing» gevonden worden zowel in het opnemen van een kunstmatig laag bedrag als in het opnemen van een kunstmatig hoog bedrag. Het kunstmatig *laag* ramen kan zowel geschieden eenzijdig vanuit het vakdepartement (Financiën heeft niet altijd een voldoende inzicht) als bij wijze van politiek compromis tussen de vakminister en de Minister van Financiën. Door de (te) lage raming kan het nieuwe beleid financieel worden ingepast en mitsdien in gang gezet. De financiële tegenvallers zullen zich uiteraard eerst later openbaren. Vooral als het om een politiek compromis gaat zullen deze dan veelal als «exogeen» worden aangemerkt en aldus op de algemene problematiek worden afgewenteld. Het behoeft geen betoog dat deze wijze van handelen de financiële degelijkheid van het beleid ernstig kan ondergraven.

Het kunstmatig *hoog* ramen van de uitgaven voor nieuw beleid heeft niet zozeer betrekking op *begrotings*ramingen, maar veeleer op het presenteren van beleidsvoornemens in diverse beleidsnota's. Het verschijnsel kan worden verklaard vanuit het mechanisme dat de Minister van Financiën èn de vakminister beiden belang kunnen hebben bij het voorlopig ontgaan van daadwerkelijke keuzes, met het oog op de goede verhoudingen binnen het kabinet/de coalitie[10].

In het proces van loven en bieden tussen de vakminister en de Minister van Financiën wordt als optisch compromis dan «geprikt» op een hoog bedrag, dat evenwel niet eenduidig van karakter is. De Minister van Financiën beschouwt het als een *eenmalig programmabedrag* dat, gespreid over enkele jaren tot – jaarlijks uiteraard lagere – kasuitgaven leidt. Daarentegen is de vakminister overtuigd van de noodzaak van een structureel programma dat in het eerste jaar een hoog kasbedrag vergt en in latere jaren nog oploopt; hij bepleit in ieder geval vanwege de presentatie een omvangrijk kasbedrag en vat het compromisbedrag ook aldus op. Om politieke redenen wordt dan voor een vage presentatie gekozen waarbij tijdelijk of structureel een kas- of programmabedrag in het midden moet worden gelaten. In het licht van het voorgaande hoeft het geen betoog dat een dergelijk uitstel van besluitvorming funest is voor een goede en zorgvuldige besluitvorming en prioriteitenstelling. Tevens zal duidelijk zijn dat de basis wordt gelegd voor een chaotisch proces tijdens de begrotingsuitvoering.

Een andere vorm van (te) hoog ramen kan ıderdeel zijn van een onderhandelingsproces ssen de beide partijen, waarbij de vakminister zijn eerste bod «majoreert» ten einde het ıderhandelingsresultaat zo gunstig mogelijk doen zijn. In de tekst gaat het echter om een ıdere vorm van hoog ramen, nl. als bewust *ndprodukt* van het onderhandelingsproces.

3.4.3.5. Meevallers in plaats van ombuigingen

In een aantal gevallen, waarin eigenlijk beoogd was ombuigingen tot stand te brengen, is de uitgavenverlaging in feite ingevuld via «meevallers». Onder «meevallers» worden verstaan lagere uitgaven dan verwacht, zonder dat een specifiek daarop gerichte bijstelling van het beleid nodig is. Kenmerkend voor ombuigingen is juist dat wel een beleidsbijstelling nodig is.

Het vervangen van ombuigingen door meevallers kan mogelijk worden door de volgende omstandigheden:

– onvoldoende invulling van beoogde ombuigingen; zoals in de paragrafen 3.4.3.1 en 3.4.3.2 al is aangegeven raakt bij niet of slecht ingevulde ombuigingen al snel het zicht op de stand van zaken zoek. In de veelheid van begrotingsmutaties kan al gauw ongemerkt een meevaller in de plaats van een ombuiging komen

– het niet scheiden van het circuit van ombuigingen van dat van mee- en tegenvallers.

In de voor 1982 gehanteerde streefcijferprocedure luidden de streefcijfers in een gewenst uitgaventotaal per begrotingshoofdstuk. Dit was berekend door de noodzakelijke ombuigingsomvang in mindering te brengen op het oude meerjarencijfer. Door het uiteindelijk gewenste uitgaventotaal centraal te stellen in de streefcijferprocedure werd het voor de departementen mogelijk de verlagingen ten opzichte van het meerjarencijfer (ten dele) te realiseren via (per saldo) meevallers. De opgebrachte werkelijke ombuigingen (door middel van *beleidsmaatregelen)* beliepen daardoor aanzienlijk minder dan beoogd.

Op het eerste gezicht lijkt het vervangen van ombuigingen door meevallers weinig bezwaarlijk: beide leiden immers tot een verlaging van de uitgaven, en waarom zou een beleidsingreep gepleegd worden als het ook zonder kan. Een dergelijke constatering is echter te oppervlakkig; er zijn wel degelijk nadelen en gevaren aan verbonden.

1. Naast meevallers is vaak ook sprake van tegenvallers. Indien via het saldo van mee- en tegenvallers een ombuiging kan worden voorkomen, is het voor ieder departement lonend om een positief saldo van mee- en tegenvallers te presenteren.

Gegeven een toch altijd beperkt inzicht van de zijde van Financiën op de departementale ramingen kan dit ertoe leiden dat de departementen een *te* gunstige voorstelling van zaken kiezen door bij voorbeeld

– tegenvallers achter de hand te houden tot in de begrotingsuitvoering, wanneer ze exogeen kunnen worden verklaard[11]

– meevallers nogal ruim in te zetten.

Bedacht zij dat een dergelijke benadering met name daarom lonend is voor departementen, omdat in een latere fase, indien het geheel toch wat blijkt tegen te vallen, een en ander exogeen kan worden verklaard en dus grotendeels door andere departementen zal worden gecompenseerd (of zelfs ongecompenseerd blijft). Er is dan dus sprake van free-rider-gedrag. In feite wordt daarmee aangeland bij een groot gevaar, nl. dat toekomstige tegenvallers worden ingebouwd doordat in de voorbereiding een bonus staat op het opvoeren van meevallers en het beperken van tegenvallers. Die ingebouwde tegenvallers zullen in ieder geval in de begrotingsuitvoering problemen geven; mogelijkerwijs zal er ook meerjarig een ongewenste ontwikkeling uit voortvloeien[12].

2. Het dooreen laten lopen van enerzijds ombuigingen (en beleidsintensiveringen) en anderzijds meevallers (en tegenvallers) bij de invulling van een eenmaal vastgestelde ombuigingstaakstelling voor een departement komt de prioriteitenafweging niet ten goede, indien althans een zekere prioriteitenafweging ten grondslag ligt aan de verdeling van ombuigingen. Meevallers behoeven namelijk niet automatisch tot minder ombuigingen op *hetzelfde departement* te leiden. Een goede prioriteitenafweging vereist

[1] Volgens de regels van het stringente begrotingsbeleid worden (exogene) mee- en tegenvallers, die niet met beleidsmatige veranderingen te maken hebben, in beginsel generaal gecompenseerd. Dat wil zeggen dat het betrokken departement daarbij niet per se een grotere bijdrage hoeft te leveren dan andere.

[2] Of dat laatste het geval zal zijn is uiteraard afhankelijk van hoe stringent een meerjarige normering wordt gehandhaafd.

dat een eventueel *reëel saldo van mee- en tegenvallers* leidt tot een *integrale* heroverweging van de voorgenomen ombuigingsverdeling.

Tot slot: een kwantificering van de mate waarin in de afgelopen jaren ombuigingen zijn vervangen door meevallers is niet voorhanden, ook al omdat niet altijd scherpe scheidslijnen te trekken zijn.

3.4.3.6. Ombuigen en het verschuiven van problemen naar de toekomst

De als erg krap ervaren ruimte in de afgelopen jaren voor de collectieve sector, in samenhang met het (politieke) onvermogen om expliciet prioriteiten te stellen en pijnlijke keuzes te maken, hebben ertoe geleid dat een deel van de problemen naar de toekomst werd doorgeschoven.

Op de volgende wijzen kan onder andere het keuzeprobleem verschoven worden:

– *Eenmalige* (tijdelijke) meevallers worden als invulling van de ombuigingsproblematiek aangewezen, hetgeen impliceert dat geen invulling van de problematiek voor latere jaren wordt gegeven. De in paragraaf 3.4.3.5 genoemde bezwaren tegen het gebruik van meevallers in dit kader gelden hier uiteraard a fortiori.

– Er worden eenmalige oplossingen gevonden via kasverschuivingen; met name onder het systeem van kasplafonds is hiervan sprake (zie ook hoofdstuk 4).

– Vaak gaan ombuigingen gepaard met enig aanvullend beleid, mede ter verzachting van de ombuigingspijn. De budgettaire ruimte daarvoor is uiteraard zeer beperkt. Gekozen wordt dan wel voor uitgavenverhogingen die in het eerste (lopende) jaar nog weinig lijken voor te stellen, maar met name op termijn sterk oplopen.

Het spreekt voor zich dat aldus de ombuigingstaakstelling voor latere jaren alleen maar werd verzwaard.

3.4.3.7. Het omzeilen van financiële consequenties

Op velerlei wijze kan de overheid beleidsvoornemens naar buiten brengen. In sommige gevallen is dit in de vorm van min of meer concrete toezeggingen die een eigen (politiek) gewicht krijgen, in andere gevallen in de vorm van beleidsnota's, die minimaal bepaalde verwachtingen kunnen wekken[13]. Met name indien dergelijke beleidsvoornemens pas in latere jaren tot substantiële uitgaven aanleiding zouden kunnen geven, komt het nogal eens voor dat onvoldoende rekening wordt gehouden met «het prijskaartje». Toezeggingen worden gedaan en verwachtingen worden gewekt zonder dat de financiële ruimte aanwezig is of zonder dat maatregelen ter creatie van die ruimte worden getroffen. Concrete voorbeelden hiervan uit het recente verleden zijn:

– de spreiding rijksdiensten: de steun hiervoor en de politieke uitspraken hebben de verwachting gewekt dat de desbetreffende voornemens geëffectueerd zouden/zullen worden. Het heroverwegingsrapport ter zake bracht naar voren dat hiervoor geen financiële ruimte is gereserveerd, terwijl het toch om zeer substantiële uitgaven gaat;

– milieuhygiënisch beleid: deze nota's vormen een tekenend voorbeeld van beleidsnota's die weliswaar veelal op papier een financieel voorbehoud kennen, maar waar de facto verwachtingen worden gewekt die niet in het financiële «plaatje» passen. De «taakstellingen» die in de officiële nota's aan het parlement zijn vastgelegd gaan ver uit boven het bedrag dat daarvoor in de meerjarenramingen is opgenomen;

– de woningbouw: met name aan het einde van de zeventiger jaren werden de meerjarencijfers voor de woningbouw telkens gebaseerd op een verouderd woningbouwprogramma. Terwijl zich in werkelijkheid een verschuiving voordeed van de particuliere bouw naar de via het budget gefinancierde bouw, bleven de meerjarencijfers op het lage (budgettaire)

Formeel bevatten de meeste beleidsnota's l op enigerlei wijze een budgettaire randorwaarde (beleid pas te effectueren als ddelen beschikbaar zijn), maar in veel vallen spelen dergelijke papieren randvoorarden in de praktijk geen grote rol als het at om gewekte verwachtingen.

niveau. Van jaar op jaar werd *alleen* voor het *eerstvolgende* begrotingsjaar het hogere budgettaire beslag verwerkt. Zodoende bleven zich van jaar op jaar overschrijdingen van de meerjarencijfers voordoen.

Het moge duidelijk zijn dat hierdoor het uitgavenbeloop voor de komende jaren onjuist (te laag) wordt weergegeven respectievelijk dat, gegeven de beschikbare middelen, te hoge verwachtingen worden gewekt met betrekking tot het in de komende jaren te voeren beleid. De consequentie hiervan is dat de financiële degelijkheid van het beleid met name op de langere termijn onder druk komt te staan: lang niet altijd zullen de gewekte verwachtingen kunnen worden teruggedraaid.

Meer in het algemeen geldt overigens dat in het hele politieke besluitvormingsproces, in het kabinet en in het parlement, het «prijskaartje» van voorgenomen beleid een te geringe rol speelt. Nog los van gewekte verwachtingen etc. zouden ook de besluitvormers zelf vermoedelijk vaak tot een andere oordeelsvorming komen over nieuw beleid, indien niet alleen de kosten ervan als zodanig in kaart zouden zijn gebracht, maar ook zou zijn aangegeven welke concrete gevolgen (elders ombuigen!) dit zou moeten hebben. Thans is het maar al te vaak zo dat beleidsintensiveringen worden gehonoreerd met als constatering dat «de financiële gevolgen ervan bij Voorjaarsnota of bij de volgende begrotingsvoorbereiding zullen worden geregeld» of «bij de generale compensatie zullen worden betrokken». Een goede prioriteitenafweging, waarbij gelijktijdig met de uitgavenverhogingen de verlagingen worden geregeld, ontbreekt dikwijls. Omdat zo de pijn (namelijk *ook* te moeten compenseren) wordt omzeild, bestaat weinig neiging om erg afhoudend te staan tegenover – op zich zelf beschouwd uiteraard altijd sympathiek – nieuw beleid.

Overigens is het in dit verband ook nog van belang op het volgende te wijzen. Op grond van artikel 15 van de Comptabiliteitswet geldt de verplichting dat alle voorstellen met financiële consequenties, zowel ten behoeve van de ministerraad als ten behoeve van het parlement, vergezeld gaan van een overzicht van de financiële gevolgen en een bijbehorende toelichting. Met het oog daarop is een standaardformulier ontwikkeld. In de praktijk blijkt evenwel dat aan dit voorschrift onvoldoende gevolg wordt gegeven. In het merendeel van de gevallen gaan voorstellen niet vergezeld van het voorgeschreven overzicht.

3.4.3.8. Een optimistisch begrotingsbeeld

Nog los van de in de voorgaande subparagrafen geschetste mogelijkheden komt het voor dat een (te) optimistisch begrotingsbeeld wordt geschetst door feitelijke problemen gunstiger voor te stellen dan zij in werkelijkheid zijn. Daardoor kan een politiek compromis in moeilijke financiële omstandigheden binnen bereik komen. Zo werd bij voorbeeld in de informatieperiode van najaar 1981 een vrij zekere – en zoals naderhand bleek zelfs nog veel grotere – tegenvaller in de aardgasbaten 1982 van 2,7 mld. slechts voor 1365 mln. «meegerekend» bij de op te lossen problemen. Overigens werd reeds in de nota aan de Kamer van 4 december 1981 de volle tegenvaller van 2,7 mld. verwerkt; toen echter was wel inmiddels het politieke compromis een feit en de financieringstekortraming opgelopen tot een hoogte die de aanvankelijk beoogde waarde te boven ging.

Andere voorbeelden van achteraf te optimistisch gebleken ramingen zijn te vinden in de sfeer van de steun aan individuele bedrijven, waar telkenmale (te lage) begrotingsramingen zijn overschreden.

Meer in het algemeen bestaat de indruk dat begrotingsramingen nogal eens aan de onderkant van de onzekerheidsmarge in plaats van middenin die marges zitten, vooral indien het een politiek gevoelig beleidsterrein betreft waar bij tegenvallers zonder meer extra middelen ter beschikking worden gesteld.

3.5. Het verloren gaan van het meerjarige perspectief

3.5.1. *Inleiding*

In hoofdstuk 2 is geschetst hoe onder andere onder invloed van de toenemende budgettaire problematiek aan het einde van de zeventiger jaren het meerjarige perspectief verloren is gegaan bij het beleid ten aanzien van de collectieve uitgaven. Deze ontwikkeling betekende overigens niet dat de meerjarencijfers als zodanig geen rol van betekenis meer bleven spelen. Zij bieden altijd de mogelijkheid om toekomstige ontwikkelingen enigermate in kaart te brengen. Tevens blijven zij noodzakelijk om de overheidssector in te passen in de middellange-termijnprognoses van het Centraal Planbureau.

In paragraaf 3.5.2 zal het verloren gaan van het meerjarige perspectief, toegespitst op de rijksuitgaven, worden toegelicht en cijfermatig geïllustreerd. In paragraaf 3.5.3 zal ten slotte worden ingegaan op enkele feilen in het huidige systeem van meerjarencijfers die losstaan van hetgeen tot dan toe is behandeld.

3.5.2. *Een cijfermatige illustratie*

Het ombuigingsbeleid van de afgelopen jaren heeft er niet toe geleid dat de alsmaar groeiende collectieve sector een halt kon worden toegeroepen. Integendeel, ondanks omvangrijke ombuigingsronden is de groei versneld in plaats van afgenomen. Onder de druk van de sterk toenemende budgettaire problematiek aan het einde van de jaren zeventig c.q. het begin van de jaren tachtig ging het meerjarige begrotingsbeleid verloren en richtte de aandacht zich vanaf dat moment op de begrotingsuitvoering van het lopende jaar en de begrotingsvoorbereiding van het komende jaar. Dit betekende overigens niet dat de tot op dat moment geldende systematiek van de meerjarencijfers werd gewijzigd. Nog steeds werden op de gebruikelijke wijze de mutaties in het beleid en de ontwikkeling bij ongewijzigd beleid meerjarig in beeld gebracht[14]. Wat evenwel niet geschiedde was een *consequente* – en dus bij voorbeeld niet alleen bij de opstelling van het regeerakkoord – meerjarige confrontatie hiervan met de beschikbare ruimte en het op basis daarvan trekken van beleidsconclusies. Als gevolg daarvan is er ook geen eenduidig kader voor het voeren van een meerjarig uitgavenbeleid. Immers, alleen een kader dat wel een meerjarige confrontatie tot stand brengt kan bij voorbeeld signaleren dat op korte termijn de ombuigingen dienen op te lopen; in de afgelopen jaren is de structurele doorwerking van ombuigingen, op louter pragmatische gronden, veelal nominaal constant gehouden. Ten aanzien van tegenvallers en sommige claims kan dit echter niet worden gesteld.

Het gebrek aan een meerjarig kader kan aan de hand van een analyse van de meerjarencijfers van de afgelopen jaren goed worden geïllustereerd.

De effectiviteit van het ombuigingsbeleid van de afgelopen jaren wordt in de onderstaande tabel geïllustreerd door de huidige stand van zaken te vergelijken met de meerjarenramingen die er waren in 1976[15]. Daarbij zij bedacht dat alle ombuigingsoperaties erop gericht geweest zijn om per saldo een verlaging van de op een gegeven moment voorliggende meerjarenramingen te bewerkstelligen, ook al waren de ombuigingen mede ingegeven door de noodzaak uitgavenoverschrijdingen te compenseren.

De tabel bevat alleen *reële* mutaties, dat wil zeggen er is gecorrigeerd voor louter nominale factoren, en voor verschuivingen (bij voorbeeld van een departement naar een begrotingsfonds), omzettingen (bij voorbeeld kinderaftrek in kinderbijslag), ombuigingen die pure lastenverzwaringen[16] waren e.d. Bovendien worden in de tabel alleen de reële mutaties *op de rijksbegroting* in beeld gebracht, omdat daarvan een vrij nauwkeurige vergelijking mogelijk is. Hierbij zij bedacht dat zeker de laatste jaren het

---

Dit geldt niet voor de direct met de toekomige macro-economische ontwikkeling ımenhangende begrotingsposten (lonen en ·ijzen, werkloosheid, rente).

Van vóór de Miljoenennota 1976 zijn geen ıequate gegevens voorhanden.

Zij het dat de doorwerkingseffecten van ·emiemutaties in de sociale verzekeringen ıar ambtenarensalarissen en sociale uitkerinen, voor zover ze ooit als ombuiging zijn ıngemerkt, in de tabel nog als ombuiging ın geteld.

merendeel van de ombuigingen – al dan niet via het terugtrekken van rijksbijdragen aan de sociale fondsen – neerslaat op de rijksbegroting zodat bovendien een vrij representatief kwantitatief beeld van het totale ombuigingsbeleid wordt verkregen.

Tabel 3.5.2.1. Reële mutaties rijksbegroting in de periode 1976–1982[1] (mld.)

	Wijziging meerjarencijfer 1982
Ombuigingen	– 18
Rente	+ 2
Werkloosheid	+ 4
Aanvullend beleid	+ 4
Overige reële mutaties	+ 8
	+
Per saldo	0

[1] Voor zover noodzakelijk zijn de cijfers verkregen via extrapolaties; afgezien is van louter nominale mutaties, verschuivingen, omzettingen e.d.

Het is uitermate frappant, dat het ondanks zeer aanzienlijke ombuigingsoperaties, ook nà Bestek '81, niet blijkt te zijn gelukt om per saldo een reële daling van de rijksuitgaven te bewerkstelligen. De oorzaak hiervan is dat op diverse fronten overschrijdingen van de aanvankelijke ramingen zijn opgetreden welke, blijkens de tabel, de ombuigingen – toevalligerwijze precies – hebben gecompenseerd.

Alvorens deze ontwikkelingen nader te analyseren in het licht van het meerjarig perspectief dient, om misvattingen te voorkomen, een enkele kanttekening te worden gemaakt. Zo mag niet de indruk worden gewekt als zou er niets terecht zijn gekomen van de voorgenomen ombuigingen. Veeleer is het zo dat tegenover de ombuigingen opwaartse mutaties uit anderen hoofde zijn opgetreden. Alleen de regel «overige reële mutaties» bestaat voor een gedeelte uit vervallen of mislukte ombuigingen. Deze relativering mag echter ook weer geen onterechte suggesties wekken: de cijfers maken overduidelijk dat in de periode 1976–1982 per saldo geen verlaging van de uitgaven ten opzichte van de aanvankelijke meerjarencijfers is bereikt en het feit dat dit door mutaties uit anderen hoofde dan het mislukken van ombuigingen is gebeurd, doet hier in feite niets aan af.

Uit de tabel blijkt voorts dat de ombuigingen voor ongeveer een derde worden gemitigeerd door uitgaventegenvallers in verband met de macroeconomische ontwikkeling (rente en werkloosheid). Deze uitgavenmutaties kenmerken zich overigens doordat zij, in tegenstelling tot bij voorbeeld ombuigingen niet voortkomen uit *voorgenomen* beleid, maar het gevolg zijn van ontwikkelingen die zich buiten de budgettaire besluitvorming afspelen. Het zogenaamd aanvullend beleid betreft vervolgens extra uitgaven waarvoor telkens bewust gekozen is. De niet geringe post «overige reële mutaties» betreft ten slotte een mengeling van gehonoreerde claims, tegenvallers, compensatierondes en mislukte ombuigingen.

Bij dit alles moet worden bedacht dat de ombuigingen met name in de laatste jaren mede zijn geïnspireerd door de hiervoor genoemde mutaties in de uitgavensfeer.

Voor een goed inzicht in *het verloren gaan van het meerjarig perspectief* kan evenwel niet met de tot nu toe weergegeven cijfers worden volstaan. Van belang is dan om

– enerzijds de ontwikkeling van de Miljoenennota 1976 t/m de Miljoenennota 1979 te onderscheiden van die van de Miljoenennota 1979 t/m de Miljoenennota 1982. Globaal kan namelijk worden gesteld dat vanaf de Miljoenennota 1979 het meerjarige perspectief in het begrotingsbeleid verloren is gegaan;

– anderzijds meer dan één meerjarencijfer in de beschouwing te betrekken. Juist de verschillen tussen twee uiteenliggende jaren illustreren het al dan niet meerjarige karakter van het gevoerde beleid.

Vanuit deze optiek zijn de volgende tabellen samengesteld:

Tabel 3.5.2.2. Reële mutaties rijksbegroting van Miljoenennota 1976 t/m Miljoenennota 1979 (mld.)

Wijziging meerjarencijfer	1979	1982
Ombuigingen	–5	–8
Rente	–1	–1
Werkloosheid	+1	0
Aanvullend beleid	+3	+1
Overige reële mutaties	+5	+4
	+	+
Per saldo	+3	–4

Tabel 3.5.2.3. Reële mutaties rijksbegroting van Miljoenennota 1979 t/m Miljoenennota 1982 (mld.)

Wijziging meerjarencijfer	1982	1986
Ombuigingen	– 10	– 11
Rente	+ 3	+ 7
Werkloosheid	+ 4	+ 4
Aanvullend beleid	+ 3	+ 3
Overige reële mutaties	+ 4	+ 2
	+	+
Per saldo	+ 4	+ 5

Uit tabel 3.5.2.2 komt naar voren dat in de desbetreffende periode (1976–1979) tegenover de in de tijd oplopende ombuigingen vrij aanzienlijke opwaartse mutaties stonden waarvan – al dan niet terecht – werd voorzien dat die in de tijd zouden verminderen (werkloosheid, aanvullend beleid). Voor het meerjarencijfer 1979 resulteerde dit per saldo in een verhoging van 3 mld., maar voor het meerjarencijfer 1982 resulteerde per saldo een verlaging met 4 mld. Juist dit ecart tussen 1979 en 1982 – over 3 jaren te zamen een verschil in mutaties van 7 mld. – en het feit dat dit ecart voor een belangrijk deel het gevolg is van het oplopen van de ombuigingsomvang zijn uitingen van het hanteren van een meerjarig perspectief in het budgettaire beleid.

Bij het uitzetten van het (ombuigings)beleid werd een zodanig tijdpad van ombuigingen gekozen dat, ook inclusief de tegenvallers, een in de tijd *gunstiger* wordend beeld van de meerjarencijfers resulteerde.

Tabel 3.5.2.3 geeft over de periode nà de Miljoenennota 1979 (1979–1982) een geheel ander beeld te zien. Ook hier zien we, naast weliswaar aanzienlijk omvangrijker maar niet langer noemenswaardig in de tijd oplopende ombuigingen, substantiële opwaartse mutaties die per saldo evenwel niet meer aflopen in de loop van de tijd, maar daarentegen zelfs oplopen (rente!)[17]. Dit leidt – in afwijking van de voorgaande periode – in het latere jaar (i.c. 1986) per saldo juist tot een 1 mld. *ongunstiger* beeld dan in het eerste jaar (i.c. 1982).

Het verschijnsel van nominaal vrijwel constant doorgetrokken ombuigingsbedragen terwijl er alleen al vanuit de uitgavensfeer alle reden was voor oplopende ombuigingen kan slechts verklaard worden vanuit het ontbreken van een meerjarig perspectief in het budgettaire beleid. Dat de tijdens de laatste jaren sterk toegenomen budgettaire problematiek daaraan voor een belangrijk deel debet is geweest, doet hier op zich zelf niets aan af. Het

Hierbij moet wel worden aangetekend dat mede samenhing met het feit dat in de erjarencijfers werd afgezien van het werken van beleidsmatig gewenste twikkelingen van met name de werkloosheid.

(ombuigings)beleid stond, althans wat de doorwerking naar latere jaren betreft, los van de budgettaire vooruitzichten op middellange termijn en deed dus geen recht aan de totale ontwikkelingen in de uitgavensfeer, laat staan dat een voldoende tegenwicht werd geboden aan de terugvallende groei aan de middelenzijde van de begroting.

3.5.3. *Het systeem van meerjarencijfers en de flexibiliteit van de rijksuitgaven*

In aanvulling op de algemene beschouwing over flexibiliteit in paragraaf 2.4 kan daarover met betrekking tot de rijksuitgaven, vanuit het systeem van meerjarencijfers, het volgende worden opgemerkt.

Een algemeen onderkend bezwaar tegen de meerjarencijfers is dat zij de «status» kunnen krijgen van verkregen rechten en aldus de politieke flexibiliteit van de collectieve uitgaven kunnen verkleinen. In hoofdstuk 2 en in paragraaf 3.2 is dit beschreven vanuit het typische budgettaire gedrag. Ook echter op een ander front dreigen de meerjarencijfers de flexibiliteit – maar nu in technische zin – van de rijksuitgaven sterk in te perken. Zij fungeren namelijk als toetsingscriterium ter bepaling of een departement (verdere) verplichtingen mag aangaan met een uitgavenbeslag in latere jaren. Thans is de situatie zo dat, indien er nog «vrije ruimte» is in de meerjarencijfers, deze toestemming in beginsel wordt gegeven. Ook al is het niet zo dat aldus 100% van de meerjarencijfers vroegtijdig wordt verplicht (en dus inflexibel wordt gemaakt), toch leidt deze regel er toe dat de neiging ontstaat tot het «dichtverplichten» van de meerjarencijfers. Bezien vanuit het betrokken departement heeft dit dichtverplichten als voordeel dat toekomstige ombuigingsmogelijkheden worden ingeperkt; bezien vanuit de optiek van de beheersbaarheid van de collectieve uitgaven evenwel vormt dit dichtverplichten een groot gevaar, met name omdat zelfs op middellange termijn de flexibiliteit verloren dreigt te gaan. De oplossing van dit probleem – waarover later meer – lijkt gelegen in een strikter criterium voor het toestaan van het aangaan van verplichtingen; de aanwezigheid van vrije ruimte in de meerjarencijfers is dan geen voldoende voorwaarde meer.

4. Financieel-technische aspecten van de rijksbegroting

4.1. Inleiding

De noodzaak tot nauwgezette prioriteitenafweging, tot gedegen inzicht in en controle op de uitgaven van de overheid is met name de laatste jaren extra naar voren gekomen. De toenemende verkrapping van de ruimte voor overheidsuitgaven stelt hogere eisen aan de begeleiding en invulling van het proces van begrotingsvoorbereiding en -uitvoering. In de eerdere hoofdstukken is hierop reeds ingegaan.

Dit hoofdstuk concentreert zich op de financieel-technische aspecten van de rijksbegroting, waartoe gerekend worden de instanties, gegevens, processen en regels die ten doel hebben de begroting vorm te geven en te beheersen. Achtereenvolgens wordt ingegaan op het institutionele kader (4.2), de financieel-technische informatie (4.3), het werken met die informatie (4.4) het begrotingsstelsel en de spelregels (4.5) en ten slotte op de zogenoemde begrotingsconstructies (4.6).

4.2. Het institutionele kader

4.2.1. *Beschrijving*

De Minister van Financiën

De bevoegdheden en de taken van de Minister van Financiën zijn vastgelegd in de Comptabiliteitswet 1976. Daarin is de Minister van Financiën een centrale rol toegedacht bij het gehele financieel-economische beleid en de controle daarop. Dit uit zich als volgt: de indiening bij het parlement van alle stukken die betrekking hebben op de begroting loopt via de Minister van Financiën. Deze toetst de voornemens zoals die uit de stukken blijken aan het algemene financiële beleid en ziet toe op doelmatigheid en rechtmatigheid. Dit geldt zowel tijdens de voorbereiding van de ontwerp-begroting als bij de uitvoering van de begroting. Artikel 27 van de Comptabiliteitswet 1976 regelt dit toezicht van de Minister van Financiën in de meest ruime zin; in dit kader voert deze tevens een algemeen controlebeleid.

Voor de uitvoering van zijn taak kan de Minister van Financiën elke informatie van de departementen vragen die hij nodig acht voor het aan hem opgedragen toezicht. Tijdens de uitvoering van de begroting staat hem zelfs een vergaand middel ter beschikking, te weten het *voorafgaand* toezicht. Artikel 28, tweede lid, van de Comptabiliteitswet geeft de Minister van Financiën de bevoegdheid artikelen van uitgaaf aan te wijzen waarop geen verplichtingen mogen worden aangegaan alvorens hij hieraan zijn toestemming heeft verleend.

De centrale afdelingen FEZ

Binnen de departementale organisaties wordt aan de regels die de Minister van Financiën stelt ten aanzien van de opstelling en de uitvoering van de begroting vorm gegeven door de Centrale Afdelingen (Directies) Financiële Economische Zaken (FEZ). Deze afdelingen dienen krachtens artikel 18 van de CW bij ieder departement van algemeen bestuur te bestaan. Hun taak en functie is nader omschreven en vastgelegd in het

«Besluit taak CAFEZ» (K.B. 12 juli 1977, Stb. 426). Bij de concipiëring daarvan heeft voorop gestaan de FEZ-afdelingen als *beleidsorgaan* te laten functioneren.

De onder de wet van 1927 bestaande Comptabiliteitsafdelingen vervulden in veel mindere mate een beleidstaak; zij waren vooral coördinerend en registrerend werkzaam. Dat de FEZ-afdelingen een belangrijker positie, en met name op beleidsgebied, dienden in te nemen, was mede gebaseerd op de overweging dat een integrerende, controlerende en initiërende instantie binnen de departementen noodzakelijk is met het oog op het voeren van een samenhangend financieel-economisch beleid door de departementen. In deze zin is de taak van de FEZ-afdelingen op intradepartementaal niveau vergelijkbaar aan de taak die de Minister van Financiën heeft op interdepartementaal niveau. Om deze taak waar te maken zijn in het Besluit taak CAFEZ enige bepalingen opgenomen die de betrokkenheid van FEZ bij het beleid van het departement moeten verzekeren. Het betreft hier met name de volgende artikelen:

– Artikel 2 regelt dat FEZ zijn inzichten geeft met betrekking tot de financieel-economische en budgettaire gevolgen van beleidsvoorstellen. (Uit de nota van toelichting blijkt dat hier van een imperatieve taak sprake is.) Voorts regelt artikel 2 dat voor zaken, die budgettaire gevolgen hebben, de afdeling FEZ (vroegtijdig) moet worden ingeschakeld.

– Artikel 5 (onder d) regelt dat FEZ de beleidsdoorlichting in ruime zin bevordert (dus ook een effectiviteitstoets aanlegt) en de departementsleiding ter zake adviseert.

– Artikelen 3, 4 en 7 bepalen dat FEZ de ontwerp-begroting en de meerjarenramingen opstelt alsmede de wijzigingen daarin. Het gaat hier tevens om begrotingstechnische aspecten in de meest ruime betekenis (bij voorbeeld prestatiebegroting).

– Artikel 6 regelt het toezicht van FEZ op de uitvoering van de begroting. FEZ heeft het toezicht op een rechtmatige en doelmatige besteding van de bedragen. Daarnaast geeft artikel 11 FEZ de mogelijkheid een meer doelmatig beheer (respectievelijk vermeerdering van inkomsten) te bevorderen.

– Een reeks van artikelen regelt de bevoegdheden van FEZ ten aanzien van inrichting, controle en beheer van de administraties. In het bijzonder moet hier worden genoemd artikel 12, waarin aan het hoofd FEZ de bevoegdheid wordt verleend om nadere voorschriften te geven voor het inrichten en bijhouden van de administratie van het departement en de daaronder ressorterende diensten. Voor de controle is voorts artikel 10 van belang. Het Hoofd FEZ is belast met de controle ex artikel 26 van de Comptabiliteitswet 1976 voor zover deze niet door de minister is opgedragen aan een andere dienst of een derde. Waarborgen zijn geschapen opdat FEZ ook in laatstbedoelde gevallen het toezicht ex artikel 6 kan uitoefenen.

Zoals uit het voorgaande blijkt heeft FEZ een aantal functies toegewezen gekregen die kunnen worden aangeduid als:

- beleidsondersteunend
- beheerstechnisch
- registrerend
- controlerend.

Deze functies staan soms op gespannen voet. Dit geldt met name voor de beleidsondersteunende en de controlerende functie. Anderzijds kan de controlerende functie de uitoefening van de beleidsondersteunende functie verbeteren.

Bij de evaluatie van de instanties die in de financieel-economische functie een rol spelen moet een onderscheid gemaakt worden naar een beoordeling van de instanties op zich en naar de relaties die tussen de instanties bestaan.

4.2.2. *Het praktisch functioneren*

4.2.2.1. De Minister van Financiën

Hoewel formeel de bevoegdheden van de Minister van Financiën stevig verankerd zijn blijkt in de praktijk dat hieraan niet voetstoots inhoud kan worden gegeven. Ervan uitgaand dat immers in een politiek krachtenveld moet worden geopereerd waarbij de compromisbereidheid een rol speelt, moet geconstateerd worden dat de Minister van Financiën, met name bij de voorbereiding van beleid vaak, onder druk van collega's, een deel van zijn voorstellen c.q. van het door hem voorgestane beleid moet terugnemen c.q. niet kan realiseren vanwege de noodzaak om politiek gezien de coalitie in stand te houden.

In de ministerraad is sprake van een zekere rolverdeling waarbij de Minister van Financiën primair een beperkte ontwikkeling van overheidsuitgaven nastreeft terwijl de andere ministers primair erop gericht zijn hun beleidsterrein zoveel mogelijk voor bezuinigingen vrij te stellen. Deze rolverdeling wordt in ieder kabinet aangetroffen ongeacht de politieke samenstelling en ongeacht de politieke afkomst van de Minister van Financiën. Spontane steun van collegae-ministers wordt veelal alleen verkregen als het om voorstellen gaat die niet in belangrijke mate hun eigen beleidsterrein treffen. De opstelling van de minister-president is in zo'n constellatie veelal doorslaggevend. Indien in bilateraal overleg tussen de Minister van Financiën en een zijner collega's geen overeenstemming bereikt wordt, wordt het geschilpunt al snel naar kabinetsniveau getild, zowel bij de begrotingsvoorbereiding als bij de -uitvoering.

De toetsing aan het algemene financiële beleid en het toezicht op de doelmatigheid en rechtmatigheid zowel tijdens voorbereiding als uitvoering van de begroting blijken nogal eens stuk te lopen op de praktische mogelijkheden van de instrumenten en de verhoudingen binnen de coalitie. Zo zou bij voorbeeld de Minister van Financiën vroegtijdig bij de voorbereiding van beleidsvoornemens betrokken moeten worden wil hij een goed inzicht kunnen krijgen in de doelmatigheid van zo'n voornemen. Hieraan blijkt in veel gevallen niet te worden voldaan. Ook voor een inzicht in de ontwikkeling van de uitvoering van de begroting is de Minister van Financiën voor een belangrijk deel afhankelijk van de departementen. Daarnaast blijkt de vorm waarin informatie beschikbaar komt de beoordeling te bemoeilijken. Er zij er hier op gewezen dat de Minister van Financiën geen dwangmiddelen ter beschikking zijn gesteld in de CW. Daardoor kan hij bij niet-naleving van voorschriften geen sancties stellen. Dit laatste geldt eveneens ten aanzien van de formele bevoegdheden die FEZ binnen de departementen heeft. De financieel-economische functie is daarmee zeer afhankelijk van de medewerking van de andere sectoren binnen de rijksoverheid.

4.2.2.2. De centrale afdelingen FEZ

Het takenpakket van FEZ zoals in 4.2.1 weergegeven kan als omvangrijk worden gekwalificeerd. Vooraf dient te worden opgemerkt dat de invulling van de taken van de FEZ-afdelingen van departement tot departement verschilt. Bij sommige departementen zijn de FEZ-afdelingen erin geslaagd een greep op de beleidsvorming te krijgen en te behouden. Daarbij moet de verhouding van FEZ tot de (ambtelijke en politieke) leiding van een departement als cruciaal worden aangemerkt.

Directe toegang tot en het kennis nemen van het oordeel van FEZ door de leiding van het desbetreffende departement is een noodzakelijke voorwaarde voor het kunnen functioneren als bedoeld in het Besluit taak CAFEZ. Met name de afbakening ten opzichte van de beleidsafdelingen moet hierbij worden betrokken. Echter ook de verhouding van FEZ tot Financiën is van belang voor het functioneren en voor de positie binnen het departement. Op deze beide laatste relaties wordt thans ingegaan.

De relatie FEZ ten opzichte van beleidsafdelingen

FEZ heeft niet zelden te maken met tegengestelde verwachtingen waaraan moet worden voldaan (de «dubbele petten rol»). Immers, enerzijds moeten de steeds engere budgettaire kaders in de richting van de beleidsafdelingen worden opgelegd. Anderzijds moet FEZ namens of samen met de uitvoerende beleidsafdelingen in de richting van Financiën optreden als verdediger van het departementale beleid. Met andere woorden: FEZ moet de toenemende spanning opvangen tussen groeiende wensen bij steeds minder budgettaire mogelijkheden.

De beleidsafdelingen zijn sterk gericht op het eigen (beperkte) beleidsterrein, hetgeen een begrijpelijke doch in zijn consequenties ongewenste zaak is, daar dit er mede toe leidt dat de som van de gewenste budgetten van de beleidsafdelingen bij de begrotingsvoorbereiding meestal het beschikbare totaal te boven gaat. Het is daarbij de taak van de FEZ de voorstellen van de beleidsafdelingen op budgettair gebied te toetsen op effectiviteit en doelmatigheid. Tevens dient FEZ de voorstellen te plaatsen binnen het geheel van wensen en voornemens van het departement en de daarvoor beschikbare ruimte. In feite doet FEZ een voorstel voor prioriteitenafweging binnen het departement.

De beleidsafdelingen zullen zoveel mogelijk de toets van FEZ willen ontgaan en streven naar autonomie op hun beleidsterrein. Zij leggen daarom vaak eenzijdig de nadruk op de voordelen van beleidsvoornemens en ramen vaak de kosten (te) laag. Zij hechten ook onvoldoende belang aan goede financiële ramingen en een adequaat financieel beheer. De FEZ-afdelingen moeten tegen al de deelbelangen binnen een departement optornen, inhoudelijk voorstellen beoordelen en tevens een goed beeld van de bijbehorende bedragen krijgen.

Tijdens de begrotingsuitvoering dient FEZ controle uit te oefenen op de realisatie van de beleidsvoornemens door de beleidsafdelingen. Met name ook dient dan de doelmatigheidstoets aangelegd te worden. Zij dient bijzondere ontwikkelingen in een vroegtijdig stadium te kunnen signaleren en behoort mede daartoe voldoende ingang te hebben tot de administraties die bij de beleidsafdelingen worden gevoerd. Dit zijn bij de meeste departementen met name de verplichtingenadministraties; FEZ zelf voert overal de administratie van kasbetalingen. Het is van belang dat beide administraties op elkaar zijn afgestemd; FEZ dient hiertoe de regels te stellen en ondersteuning aan de beleidsafdelingen ter zake te geven[1]. Er zij hier op gewezen dat FEZ niet de enige toetsende instantie binnen departementen is. Zo zijn er op diverse departementen directies of directoraten-generaal met een algemeen beleidsmatig karakter die toetsen vanuit de algemene doelstellingen van het departement.

Bij geen van de departementen fungeert FEZ voor de volle honderd procent zoals bedoeld in het besluit. Wel zijn er verschillen in de mate waarin het besluit wordt nageleefd aanwezig. Het niet geheel kunnen functioneren conform het besluit kan enerzijds geweten worden aan de in onvoldoende mate geregelde materiële positie, die ertoe leidt dat in sommige gevallen beleidsafdelingen FEZ passeren en rechtstreeks bij de bewindslieden hun voorstel indienen, terwijl anderzijds gewezen dient te worden op het feit dat FEZ de weinige instrumenten die het ter beschikking heeft onvoldoende kan benutten mede door een personeelsbezetting die veelal (nog) niet voldoet aan de hoge kwalitatieve eisen die eraan moeten worden gesteld. Dit vereist dat concrete verbeteringen in de interne positie van FEZ moeten worden aangebracht.

Allereerst moet aan het vroegtijdig betrekken van FEZ inhoud worden gegeven (artikel 2 Besluit taak CAFEZ). Hiertoe dient expliciet te worden voorgeschreven dat waar nodig en nuttig een vertegenwoordiger van FEZ besprekingen over zaken met mogelijke budgettaire consequenties – die binnen zijn toetsingsfunctie vallen – met bewindslieden bijwoont. Thans is

[1] Bij enkele departementen zijn zowel kas- als verplichtingenadministraties bij FEZ gecentraliseerd.

dit lang niet altijd het geval. Bij sommige departementen is FEZ ook niet vertegenwoordigd in de wekelijkse ministersstaf. Deze wekelijkse stafbespreking is vooral van belang om vroegtijdig op de hoogte te zijn van voornemens van beleidsafdelingen.

Voorts dient de afbakening in verantwoordelijkheden tussen FEZ en de beleidsafdelingen beter geformuleerd te worden. FEZ zal via regelgeving de voorwaarden voor een adequate controle moeten scheppen en een goede procedure voor het bewaken van de begrotingsuitvoering. Overigens is het zo dat naarmate de beleidsvoorbereiding meer concreet en gedetailleerd plaatsvindt en naarmate FEZ daar meer bij betrokken is, de doelmatigheidstoetsing meer in de fase van de begrotingsvoorbereiding kan plaatsvinden in plaats van tijdens de begrotingsuitvoering, zodat de primaire verantwoordelijkheid voor de uitvoering van dat beleid meer bij de beleidsafdelingen kan liggen. Dit vereist overigens dat FEZ, voor zover dat nog niet het geval is, wel toegang (on-line) krijgt tot de administraties van beleidsafdelingen.

De onafhankelijke toetsende en bewakende rol van FEZ kan, naarmate geautomatiseerde systemen beter benut en ingezet worden, meer inhoud krijgen. Dat dient zich tevens te uiten in het ondersteunen vanuit FEZ van de beleidsdirecties vanuit de specifieke deskundigheid die FEZ op het gebied van administratieve systemen heeft.

Ten slotte is van belang, het kan niet sterk genoeg worden benadrukt, dat geen belemmeringen bestaan in het contact tussen FEZ en de bewindslieden, hetgeen zich erin moet uiten dat FEZ, gevraagd en ongevraagd, vrijelijk van zijn inzichten kennis kan geven.

De relatie tussen FEZ en Financiën

De verhouding FEZ–Financiën heeft een dualistisch karakter. Enerzijds is hun primaire invalshoek dezelfde. Financiën zal daarom binnen de departementen bij FEZ het meest begrijpende oor vinden. Anderzijds is FEZ ondergeschikt aan de beherende minister.

Overigens komt in de CW de relatie FEZ–Financiën nauwelijks ter sprake. Duidelijk is dat Financiën grote bevoegdheden ten opzichte van de departementen (en dus ook ten opzichte van FEZ) zijn toegekend. Dit kan ver gaan. In feite heeft FEZ formeel slechts in zeer beperkte mate de mogelijkheid mineure beslissingen betreffende de uitvoering van de begroting zonder overleg met Financiën te nemen (de overschrijving tussen artikelen conform artikel 11).

Daarnaast komt het nogal eens voor dat Financiën rechtstreeks overlegt met beleidsdirecties, dat wil zeggen zonder dat FEZ daarbij betrokken of aanwezig is. Duidelijk is dat hier een gevoelig positioneel punt wordt geraakt. Immers indien de beleidsafdelingen hun vertrouwen in FEZ als pleitbezorger kwijtraken *doordat* zij in rechtstreeks contact met Financiën meer bereiken dan FEZ zou kunnen bereiken, dan leidt dit er slechts toe dat FEZ steeds meer buiten spel komt te staan. Niet alleen is dit schadelijk voor zijn positie maar bovendien neemt Financiën dan een deel van de taak van FEZ over, hetgeen voorkomen moet worden. Dat wil uiteraard niet zeggen dat Financiën geen rechtstreeks contact met beleidsafdelingen mag/kan hebben; die bevoegdheid moet niet worden ontmanteld. Financiën dient echter wel te zorgen voor het betrekken van FEZ bij dit soort contacten, in ieder geval door te zorgen dat FEZ op de hoogte van het gesprek is, en bij voorkeur door de beleidsafdeling FEZ te laten uitnodigen voor het gesprek. Daarnaast is een punt dat beter geregeld moet worden: de afstemming van de informatiebehoefte van Financiën en FEZ. Gewerkt moet worden aan standaardisatie van gegevensverwerking en -verstrekking, waarbij de automatisering voorrang dient te krijgen.

Wat eerder gold voor de relatie FEZ–beleidsdirecties geldt eveneens met betrekking tot de betrokkenheid van Financiën bij de beleidsvoorbereiding; naarmate de betrokkenheid van Financiën bij de beleidsvoorbereiding

degelijker en intensiever is en concrete invulling plaatsvindt kan met een minder gedetailleerd toezicht bij de beleidsuitvoering worden volstaan. Uiteraard betekent dit niet dat de toetsende rol van Financiën daardoor zowel formeel als inhoudelijk minder gewicht zal krijgen. Wel is het daardoor mogelijk het overleg tussen FEZ en Financiën bij de beleidsuitvoering te beperken tot de belangrijkste punten. Beide zijn gebaat bij samenwerking en gecoördineerd optreden op basis van een vertrouwensrelatie, uiteraard met behoud van ieders specifieke verantwoordelijkheden. Dit laatste kan bevorderd worden door een zekere mate van continuïteit op het personele vlak.

4.3. Financieel-technische informatie

4.3.1. *Inleiding*

Op grond van de Comptabiliteitswet 1976 (CW) is aan de departementen voorgeschreven welke gegevens zij dienen te administreren en welke informatie zij moeten opleveren aan de Minister van Financiën. De basis van de voorschriften is gelegen in de artikelen 23 (tweede lid), 25 en 28 (eerste lid) van de CW. De artikelen bepalen dat de Minister van Financiën voorschriften geeft voor de inrichting en het bijhouden van de administraties bij de departementen (artikelen 23 en 25) en dat de Minister van Financiën overigens bepaalt welke gegevens hem ten behoeve van het toezicht op de uitgaven en de ontvangsten dienen te worden verstrekt (art. 28).

De bedoelde voorschriften en de gevraagde informatie zijn neergelegd in de Beschikking administratie Centrale afdeling financieel-economische zaken van 27 december 1977[2], in de begrotingsvoorschriften en in de jaarlijkse begrotingsaanschrijving.

In het navolgende zal worden ingegaan op de informatie die voorgeschreven is en op hetgeen Financiën op basis daarvan samenstelt. Eerst wordt ingegaan op de informatie die in het stadium van de begrotingsvoorbereiding aan Financiën moet worden verstrekt en daarna wordt ingegaan op de voorgeschreven informatieverstrekking tijdens de begrotingsuitvoering.

4.3.2. *De voorgeschreven informatie tijdens de begrotingsvoorbereiding*

Artikel 8 (eerste lid) van de Comptabiliteitswet schrijft voor dat de ministers jaarlijks voor 1 mei begrotingsontwerpen opstellen en indienen bij de Minister van Financiën. De gezamenlijke begrotingen worden door het staatshoofd (of door de Minister van Financiën, na machtiging) ingediend bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal op de derde dinsdag in september (artikel 9). De technische eisen waaraan de ontwerpen moeten voldoen zijn neergelegd in begrotingsvoorschriften en -modellen. Daarnaast gaat van de Minister van Financien aan het einde van het jaar voorafgaande aan het jaar waarin de begroting wordt opgesteld de zogenaamde begrotingsaanschrijving uit. Hierin wordt aangegeven welke nadere richtlijnen bij de opstelling van de ontwerp-begroting in acht moeten worden genomen (bijvoorbeeld loon- en prijspeil), welke informatie moet worden verstrekt en hoe het overleg over de ontwerp-begrotingen dient plaats te vinden en welk tijdschema daarbij moet worden aangehouden. De laatste jaren is het gebruikelijk dat tevens een schets wordt gegeven van de verwachte budgettaire problematiek voor het komende begrotingsjaar respectievelijk de komende begrotingsjaren.

De laatste jaren wordt in de begrotingsaanschrijving voorgeschreven een opbouw te geven van de geraamde bedragen per begrotingsartikel. Daarbij wordt uitgegaan van het niveau van de begroting van het lopende jaar; beargumenteerd moet worden waarom de in het lopende jaar beschikbaar gestelde bedragen ook in het volgende jaar nodig zijn.

[2] Verder te noemen: de Beschikking administratie.

Apart moet per artikel worden aangegeven in hoeverre uitgaven voortvloeien uit
- de loon- en prijsbijstelling
- de juridisch verplichte bedragen
- complementaire verplichtingen (dat zijn bedragen die samenhangen met juridische verplichtingen)
- exogene factoren in een wet of wettelijke regeling (bij voorbeeld de ontwikkeling van het aantal bijstandsgerechtigden)
- concrete afspraken op bewindslieden- respectievelijk kabinetsniveau (dit betreft zowel beleidsintensiveringen als beleidscompensaties).

Tevens moet de invulling van door de minsterraad afgesproken ombuigingstaakstellingen per artikel worden aangegeven. Dit houdt in dat *per artikel* een nauwgezette toelichting en opbouw van de raming moet worden verstrekt.

Voorts dienen per artikel te worden toegelicht:
- de maxima voor het aangaan van verplichtingen die in latere jaren tot betaling leiden (artikel 16, derde lid, CW); aangegeven moeten worden de aard van de verplichtingen en de noodzaak deze in het begrotingsjaar aan te gaan, de berekening van de verplichtingen en de relatie tussen de verplichtingen en de kasbedragen
- de maxima voor toevoegingen ex artikel 12 CW; een omschrijving van de noodzaak van de toevoegingsmogelijkheid dient te worden gegeven; tevens dient een overzicht te worden verstrekt van de spreiding van de kasbetalingen uit hoofde van de bestaande overloop ex artikel 12 CW
- de raming van de niet-belastingontvangsten
- de raming van de garantieverleningen.

Apart moet worden opgegeven welke prioriteiten de betrokken minister noodzakelijk acht, hetzij op grond van een regeerakkoord, hetzij los daarvan.

Overigens wordt telkenjare voorgeschreven welk loon- en prijsniveau in de begrotingen verwerkt mag worden; de aansluiting met de feitelijk verwachte loon- en prijsstijging uit de Macro-Economische Verkenning voor het begrotingsjaar wordt verkregen door het opnemen van een aanvullende post ter zake in de Miljoenennota voor het begrotingsjaar.

4.3.3. *De voorgeschreven informatie tijdens de begrotingsuitvoering*

De eerder genoemde Beschikking administratie geeft in de artikelen 56 t/m 72 aan welke informatie aan Financiën moet worden verstrekt, in welke vorm en hoe frequent. In een bijlage is een volledige opsomming gegeven van de diverse overzichten die de departementen aan Financiën moeten verstrekken met een korte toelichting daarop.

De belangrijkste overzichten voor de beoordeling van de ontwikkeling van de departementale begrotingen zijn de maandoverzichten met betrekking tot de uitgaven en de middelen (afgekort tot «maandstaat»). Hierin wordt voor iedere begrotingspost onder andere aangegeven welke uitgaven tot en met de verslagmaand zijn verricht, wat het beschikbare begrotingsbedrag is voor het gehele jaar, de omvang van de lopende verplichtingen die nog in het begrotingsjaar tot betaling zullen komen en de actuele raming voor het gehele jaar van de uitgaven (het vermoedelijk beloop). Indien het vermoedelijk beloop belangrijk afwijkt van het beschikbare bedrag moet het verschil worden toegelicht. Voor de middelen geldt een soortgelijk voorschrift. Deze maandstaten zijn de belangrijkste basisdocumenten voor het maandelijks overleg tussen Financiën en de departementen (maandstatenoverleg).

4.4. Het werken met de informatie

Voor het toezicht dat de Minister van Financiën krachtens artikel 27 van de Comptabiliteitswet is opgedragen met betrekking tot de uitgaven en de ontvangsten is een goede en frequente informatiestroom vanzelfsprekend een vereiste. In dit licht dient de beschreven informatie bezien te worden.

In het navolgende worden de volgende vragen bezien:

a. Wordt de gevraagde informatie daadwerkelijk verstrekt? (paragraaf 4.4.1)

b. Is de vorm waarin de informatie wordt verstrekt hanteerbaar? (paragraaf 4.4.2)

c. Wordt voldoende informatie gevraagd? (paragraaf 4.4.3)

d. Is de informatie betrouwbaar? Welke complicaties doen zich voor bij het opstellen van ramingen? (paragraaf 4.4.4)

e. Hoe verloopt het overleg over de voorbereiding en de uitvoering van de begroting? (paragraaf 4.4.5)

4.4.1. *Naleving van de voorschriften*

Begrotingsvoorbereiding

De informatie, die in de begrotingsaanschrijving wordt voorgeschreven alsmede de tijdsplanning die daarvoor geldt, blijkt door het merendeel der departementen niet te worden verstrekt respectievelijk aangehouden. Dit wordt mede veroorzaakt doordat het kabinet veelal niet tijdig beslist over de omvang van de ombuigingen en de verdeling daarvan over de begrotingshoofdstukken en de sociale zekerheid. Dit werkt remmend op de bereidheid van departementen ombuigingen in te vullen met maatregelen. Daarnaast is het naar het oordeel van de departementen niet altijd zo dat de begrotingsaanschrijving, die een «technisch» en een beleidsmatig deel kent, *tijdig* in het proces van begrotingsvoorbereiding door Financiën wordt verstuurd. Met name de «technische» voorschriften zouden in het vervolg eerder kunnen worden verzonden, bij voorbeeld uiterlijk in december van het jaar voorafgaande aan het jaar waarin de ontwerp-begroting wordt opgesteld, en los van de beleidsmatige aspecten. Slechts enkele departementen dienen bij Financiën op het voorgeschreven tijdstip (15 april) de ontwerp-begroting in. In nog geringere mate wordt de voorgeschreven opbouw van de begroting verstrekt. De onderbouw van artikelen wordt veelal niet of in onvoldoende mate toegelicht, hetgeen met name geldt voor artikelen waarop geen geld voor nieuw beleid of beleidsintensiveringen wordt gevraagd. Daarnaast komt het veelvuldig voor dat – in strijd met de voorschriften – ombuigingen niet doch beleidsintensiveringen wel in de ingediende «primitieve» begroting zijn verwerkt.

Begrotingsuitvoering

In een bijlage is een volledig overzicht gegeven van de mate waarin de tijdens de begrotingsuitvoering voorgeschreven informatie tijdig wordt verstrekt. Hieruit blijkt dat het veel voorkomt dat voorgeschreven overzichten niet tijdig of in het geheel niet worden verstrekt. Voor een aantal overzichten is dit een ernstig bezwaar. Dit geldt met name voor het niet tijdig verstrekken van de maandoverzichten met betrekking tot de uitgaven en de middelen. Zoals reeds eerder vermeld, vormen deze de basis van het maandelijks overleg over de ontwikkeling van de departementale begroting. Het niet tijdig gereedkomen van de zogenaamde maandstaat brengt het risico met zich mee dat bijzondere ontwikkelingen niet tijdig worden gesignaleerd en zo nodig gecorrigeerd. Weliswaar heeft Financiën wel altijd tijdig de beschikking over de gerealiseerde maandtotalen (uitgaven en ontvangsten) per departement, doch voor een analyse van oorzaken van bijzondere ontwikkelingen moet worden beschikt over de gedetailleerde gegevens uit

de maandstaten. Het te laat beschikbaar komen van maandstaten kan tevens leiden tot vertraging of onvolledigheid in de rapportage over de begrotingsuitvoering aan het parlement.

4.4.2. *Hanteerbaarheid van de informatie*

De maandelijkse overzichten arriveren op Financiën in zeer verschillende vorm (kleine boekwerken). Het is uiterst moeilijk om deze zee van gegevens zonder geautomatiseerd systeem goed te bewerken en te interpreteren. Het is voor de toekomst ten zeerste gewenst dat:

- door Financiën uniforme gegevensverstrekking wordt voorgeschreven, die zo mogelijk machinaal afleesbaar moet zijn;
- een geautomatiseerd systeem tot stand komt om de toegeleverde informatie op te slaan, te bewerken en te analyseren;
- de departementale gegevens in gestandaardiseerde vorm worden toegeleverd zodat zij zo efficiënt mogelijk in dat geautomatiseerde systeem kunnen worden verwerkt.

Op dit moment werken zes departementen samen in een geautomatiseerd systeem, terwijl andere departementen eveneens in meer of mindere mate over geautomatiseerde systemen beschikken, die daar van afwijken.

Op het Ministerie van Financiën wordt thans in overleg met de departementen gewerkt aan meer onderlinge afstemming van systemen. In dit verband is een voorkeur voor een bepaald systeem nu niet aan de orde. Dit zal in een later stadium grondig bezien moeten worden in het licht van de eisen die vanuit Financiën geformuleerd moeten worden. Daarbij zullen ook aan de orde moeten komen afspraken tussen Financiën en de departementen over het gebruik van de informatie, zodat de autonomie van de departementen niet in gevaar komt. Hierbij moet overigens worden bedacht dat de door de departementen verstrekte informatie, in de vorm van de eerder beschreven overzichten, meerdere doelen dient.

Ten eerste dient een aantal overzichten voor het opstellen van geconsolideerde totaaloverzichten door Financiën. Daarbij gaat het met name om de maandelijkse informatie. Financiën gebruikt de geconsolideerde overzichten mede voor de beoordeling van het verloop van de begrotingsuitvoering. Het is noodzakelijk dat deze overzichten uniform worden opgesteld.

Ten tweede dient een aantal overzichten voor het toezicht van Financiën per departement. Het betreft dan de maandelijkse en een deel van de kwartaalsgewijze overzichten. Voor zover deze overzichten niet het eerste doel dienen is uniforme opstelling niet noodzakelijk en soms zelfs ongewenst.

Ten derde dient een aantal overzichten mede het toezicht van FEZ *binnen* het departement. Voor zover deze niet onder de eerste twee punten vallen, hetgeen in uiterst beperkte mate het geval is, kan de vormgeving worden overgelaten aan FEZ. Uiteraard staat het FEZ vrij om voor zijn interne toezicht nadere en/of andere informatie-overzichten voor te schrijven.

4.4.3. *Volledigheid van de informatie*

De huidige voorschriften voorzien niet in een koppeling van kasbetalingen aan de daaraan ten grondslag liggende verplichtingen. Dit manco geldt zowel voor de gerealiseerde betalingen als voor de met aan te gane verplichtingen (zowel binnen- als buitenlijns) gepaard gaande kasramingen. Hierdoor wordt de beoordeling van de maxima voor het aangaan van (binnenlijnse) verplichtingen en van kasramingen bemoeilijkt.

Deze lacune in de voorschriften blijkt zowel de beoordeling van de ontwerp-begrotingen als de uitvoering van de begrotingen te bemoeilijken. Daarnaast blijkt dat informatie die wel gevraagd wordt bij de beoordeling van de uitgaven geen rol speelt. Zodanige voorschriften betekenen daarom een onnodige werklast voor de departementen.

Voor de inzichtelijkheid is het wenselijk dat gegevensstromen in verband met elkaar kunnen worden gebracht en dat van bestaande informatie gebruik wordt gemaakt. Daartoe kan in enkele gevallen samenvoeging van overzichten bijdragen. De prognoses van kasuitgaven die de departementen sinds februari 1981 maandelijks voor 4 maanden volgend op de verslagmaand moeten geven, zouden geïntegreerd moeten worden met de gegevens van uitgaven, ontvangsten en verplichtingen (de zogenaamde maandstaat).

Met betrekking tot het overzicht van de projecten (zie bijlage) wordt opgemerkt dat hiervan in onvoldoende mate gebruik wordt gemaakt. Dit hangt mede samen met de onmogelijkheid voor Financiën om voor te schrijven welke projecten geadministreerd moeten worden en in welke vorm; een en ander is thans afhankelijk van de bereidwilligheid van de departementen. Het lijdt geen twijfel dat een consequente en gerichte aanwijzing van projecten, en het volgen daarvan, bijdraagt aan een beter inzicht in en een betere beheersing van de uitgaven.

Een punt dat bij de uitgavencijfers per maand telkens een verstorende factor blijkt te zijn, is dat betalingen voor andere departementen (de z.g. verrekeningen) niet uit het overzicht blijken. Deze cijfers blijken pas bij de definitieve uitgavencijfers, die 40 dagen na afloop van de verslagmaand beschikbaar komen. Het ware wenselijk dat deze verrekeningen door het departement afzonderlijk opgeleverd worden binnen 10 dagen na afloop van de verslagmaand; zo dit onmogelijk zou blijken, dan dient in ieder geval een schatting te worden gemaakt.

Een overzicht dat wel is voorgeschreven doch waaraan slecht de hand wordt gehouden betreft de meerjarenramingen. Slechts één departement levert het desbetreffende overzicht op. Op zich zou een dergelijk overzicht van groot belang kunnen zijn indien het zodanig wordt opgezet dat het inzicht geeft in de mate waarin voor komende jaren nog vrije (= niet verplichte) beleidsruimte bestaat. Op dit moment kan deze informatie slechts door combinatie van de gegevens van een aantal overzichten worden verkregen, terwijl een totaalbeeld met betrekking tot de verplichtingen die tot uitgaven in latere jaren leiden slechts (gedeeltelijk, want exclusief artikel-12-verplichtingen) eenmaal per kwartaal beschikbaar komt. Het is wenselijk dat van een uitgebreid overzicht, dat immers een beeld kan geven van de flexibiliteit van de begroting, frequenter gebruik gaat worden gemaakt. Tevens dienen te dien aanzien nadere regels gegeven te worden ten einde te voorkomen dat lopende en in het begrotingsjaar aan te gane verplichtingen reeds een te groot deel van de toekomstige uitgaven vastleggen. Voorts dient het overzicht beter inzicht te gaan bieden in het beslag dat in de jaren ná de periode van de meerjarenramingen op de uitgaven wordt gelegd («camel-nose»-projecten).

Ten slotte bestaat bij de departementen vaak informatie die door Financiën niet *gebruikt* wordt. Het is wenselijk dat een beeld hiervan verkregen wordt en dat Financiën bij deze informatie, die additioneel is aan de reeds gevraagde informatie, aansluit, zodat op een zelfde basis kan worden gewerkt, hetgeen de doelmatigheid zeer ten goede kan komen.

4.4.4. *Ramingsproblemen*

De raming van uitgaven, zowel in de ontwerp-begroting als tijdens de uitvoering van de begroting, kan moeilijk beoordeeld worden. De gevolgen van de problemen bij het ramen worden zichtbaar bij de uitvoering van de begroting.

In de Miljoenennota 1980 is de uitvoering van de begroting over een reeks van jaren geanalyseerd. Daarbij werd geconcludeerd dat een «ruime» begroting – tot uitdrukking komend in een aanzienlijke voorgenomen volumegroei – vermoedelijk om redenen van overschatting van de mogelijkheden niet geheel uitgeput zal worden, zodat geraamde bedragen deels onbesteed blijven. Tevens werd daarbij gesteld, dat bij een lage, afwezige

of zelfs negatieve volumegroei een tendens tot overschrijding van de begroting ontstaat. De uitvoering van de begroting 1981 bleek de gedachte naderhand te bevestigen.

Niettemin lopen de problemen bij het ramen van uitgaven zeer sterk uiteen bij de diverse begrotingsposten. Een uitputtende bespreking van de diverse ramingsproblemen die bij de circa 2000 artikelen van uitgaaf optreden is in dit verband onmogelijk en onnodig. Volstaan wordt met het bespreken van de ramingsproblemen bij enkele hoofdtypen van uitgaven.

Salarissen

In de diverse ontwerp-begrotingen worden de salarissen voor het personeel geraamd op basis van de verwachte gemiddelde bezetting en het gerealiseerde gemiddelde loonpeil in het laatst afgesloten jaar en – afhankelijk van het voorschrift in de begrotingsaanschrijving – een fictief loonstijgingspercentage. Door middel van een aanvullende post wordt het totaalbeeld van de rijksbegroting in overeenstemming gebracht met het werkelijk verwachte loon- en salarisniveau. Naast afwijkingen als gevolg van wijzigingen in de macro-economische sfeer (afwijking in de algemene salarismaatregelen) kunnen afwijkingen tussen raming en realisatie zich voordoen als gevolg van een foutieve inschatting van de incidentele loonstijging en als gevolg van verschillen in geraamde en werkelijke bezetting. In de praktijk blijkt dat het vervullen van vacatures veelal achterblijft bij hetgeen daarvoor geraamd wordt.

Materiële consumptie

Het betreft hier de begrotingsposten waarop de veelal kleinere materiële aanschaffingen worden geraamd. De relatief constante samenstelling van deze artikelen en het gebruik van ervaringsgegevens – de wet van de grote aantallen – maakt samen met een goede budgetbewaking het veelal mogelijk om realisatie en raming dicht bij elkaar te brengen.

Investeringen

Bij investeringsposten kunnen zich vrij grote afwijkingen voordoen tussen raming en realisatie. Het opstellen van een raming vereist veronderstellingen over voorbereidings- en uitvoeringstempo, over het declaratiegedrag van derden en over het tempo van afhandeling daarvan door het departement. Daarbij kunnen zich ook afwijkingen voordoen in het geplande betalingsverloop indien geschillen optreden over de kwaliteit van de uitvoering door derden. Bij grote eenmalige projecten is de raming – wegens gebrek aan ervaringsgegevens – met meer onzekerheden omgeven dan bij een groot aantal kleine projecten waarbij van ervaring en kansberekening gebruik kan worden gemaakt. Overschatting van de benodigde gelden in een bepaald jaar komt vaker voor dan onderschatting omdat men veelal geneigd is om optimistisch te zijn over het uitvoerings- en declaratietempo, mede in samenhang met het maximumkarakter van de begroting.

Complicaties en stagnaties zijn vooraf veelal niet te voorzien en men kan er – behoudens bij een veelheid van gelijksoortige projecten – ook moeilijk rekening mee houden. Daarbij komt dat men ongaarne, bij een voorspoedig verloop van een project, opzettelijk vertragingen wil aanbrengen omdat daar bij de raming vooraf al rekening mee gehouden is.

Rentelasten

De belangrijkste component in de rentelast heeft betrekking op de rente op langlopende staatsschuld. Aangezien de eerste rentebetaling hierop plaatsvindt een jaar nadat de lening is gesloten, ligt de omvang van deze rentelast geheel vast op het moment dat het begrotingsjaar daadwerkelijk

is begonnen. Vanaf dat moment kan de rentelast alleen nog anders uitvallen vanwege afwijkingen in rentepercentage, samenstelling of omvang van de vlottende financiering. Dit is kwantitatief van relatief beperkte betekenis. Bij de opstelling van de Miljoenennota ligt de omvang van de financiering en het rentepeil voor het lopende jaar nog niet vast. Uit dien hoofde kan in de periode september t/m december de voorziene rentelast voor het komende jaar nog aanzienlijk wijzigen.

Uitgaven op basis van wet of regeling

Het betreft hier zogenaamde «open-einde»-regelingen. In wet of regeling zijn de criteria vastgelegd, op grond waarvan iemand aanspraak kan maken op een uitkering van de overheid. Een belangrijk deel hiervan zijn de sociale zekerheidsregelingen op de rijksbegroting (Algemene Bijstandswet, WWV, WSW, BKR). Hierbij doen zich onzekerheden voor in de raming van de aantallen uitkeringsgerechtigden, waarbij een nauwe samenhang bestaat met economische (werkloosheid) en maatschappelijke (aantal echtscheidingen, aantal bejaarden in bejaardentehuizen) ontwikkelingen. Ook kunnen afwijkingen optreden in het gemiddeld bedrag dat per gerechtigde wordt uitgekeerd, terwijl ten slotte het declaratiegedrag van gemeenten – via welke de uitkeringen vaak lopen – niet exact voorspelbaar is. Ofschoon via ervaringsgegevens en regelingen met gemeenten omtrent bevoorschottings- en declaratiegedrag een grotere voorspelbaarheid kan worden gerealiseerd blijven de onzekerheden aanzienlijk.

Naast de sociale zekerheidsregelingen is er nog een groot aantal regelingen waarin niet het budgettaire bedrag een randvoorwaarde is doch de vastgelegde criteria doorslaggevend zijn. Genoemd kan worden de onderwijswetgeving, waarbij leerlingenaantallen bij de diverse schooltypes maatgevend zijn voor de aantallen leerkrachten. Onzekerheden doen zich voor zowel in de aantallen leerlingen per schooltype als in het gemiddeld salarispeil per leerkracht.

Een ander voorbeeld uit de onderwijssfeer is de studiefinanciering: ook hier kunnen zowel afwijkingen optreden in aantallen gerechtigden als in het gemiddeld bedrag per gerechtigde.

Andere voorbeelden met soortgelijke ramingsproblemen zijn de individuele huursubsidies, rechtsbijstand en de WIR-uitgaven. Slechts in een enkel geval (isolatiepremie eigen woningen) gaat de regeling gepaard met een budgettaire randvoorwaarde in de zin van «op is op».

Subsidies aan instellingen

Het verstrekken van subsidies kan verschillende vormen aannemen. Er zijn drie hoofdtypen te onderscheiden:

- subsidie in de vorm van een vastgesteld bedrag (bij voorbeeld experimenten)
- subsidie als percentage van de (loon)kosten (bij voorbeeld bij bibliotheekwerk)
- subsidie in de vorm van het voor 's Rijks rekening nemen van een exploitatietekort (bij voorbeeld openbaar vervoer).

Qua raming zijn de drie typen van een oplopende gecompliceerdheid. Bij alle drie typen kunnen verschillen optreden als gevolg van wijzigingen in declaratietempi. Bij het tweede en derde type kan een afwijking optreden tussen geraamde en gerealiseerde kosten, terwijl bij het derde type ook nog verschillen kunnen optreden in geraamde en gerealiseerde inkomsten. Bij de laatste twee typen zijn ook meer problemen bij het tempo van afhandeling van declaraties. De declaraties kunnen meer of minder snel worden ingediend, van meer of minder goede kwaliteit zijn terwijl zich bovendien interpretatiegeschillen kunnen voordoen omtrent de componenten van de kosten respectievelijk van het exploitatiesaldo dat voor subsidie

in aanmerking komt. Door het hanteren van bevoorschottingsregelingen kan de afwijking tussen raming en realisatie gunstig beïnvloed worden.

Kredieten, investeringsbijdragen en kapitaaloverdrachten

Het betreft hier uitgaven waarover het departement discretionaire bevoegdheden heeft; het doen van de uitgaaf is veelal niet vastgelegd in wet of regeling. Qua beleidsterreinen kan hier worden gedacht aan Ontwikkelingssamenwerking[3], diverse vormen van steun aan bedrijven, woningwetleningen en bijdragen in investeringen van lagere overheden. Wel is er vrijwel altijd een zeer complexe relatie tussen het aangaan van een verplichting (tot het verstrekken van een krediet, een investerings- en een kapitaalbijdrage) en de raming van de kasuitgaven. De realisatie van de kasuitgaven kan afwijken van de raming omdat:

- de omvang van de werkelijk aangegane verplichtingen afwijkt van de raming
- een deel van de aangegane verplichtingen niet wordt geëffectueerd (degenen aan wie de toezegging is gedaan maken er geen gebruik van)
- van de toezegging op een ander tijdstip dan voorzien gebruik wordt gemaakt vanwege afwijkingen ten opzichte van het aanvankelijke planschema (veelal vertraging)
- er een afwijking optreedt tussen de voorziene relatie tussen de stand van de uitvoering van een project en het moment van declareren (vertraging)
- er een afwijking optreedt in de voorziene relatie tussen het moment van declareren en betalen (bij voorbeeld vertraging omdat declaratie niet adequaat is).

Evenals bij de bespreking van de uitgaven voor directe investeringen is er bij dit soort uitgaven vaak sprake van een overschatting van de benodigde kasbedragen. Vertragingen en complicaties kunnen veelal niet of onvoldoende worden voorzien en men wil graag de (kas)ruimte hebben om een ongestoorde uitvoering van het beleid te financieren. Dit heeft in het verleden geleid tot het ontstaan, voortbestaan en – tot het midden van de jaren zeventig – zelfs groei van de zogeheten stuwmeren. Ook leren de cijfers uit het verleden dat men tot in een zeer ver stadium van de begrotingsuitvoering te optimistische verwachtingen had omtrent de mate waarin de beschikbare begrotingsgelden zouden worden benut.

De afgelopen jaren doen zich overigens problemen voor bij de zogenoemde stuwmeren. Was het in het wat verdere verleden zo dat hoewel er geen enkele belemmering was om bestaande stuwmeren op te maken, ze intact bleven en zelfs groeiden, in een tijd van budgettaire krapte, met minder nieuwe projecten en een scherpere ramingstechniek, ontstaat juist een tendens tot intering. Dit laat weliswaar de basistendentie bij het ramen van dit soort uitgaven (overschatting vanwege het niet voorzien van complicaties en vertragingen) onverlet doch maakt een normale uitvoering van de begroting in veel gevallen problematisch indien niet een zekere mate van intering op het stuwmeer ex artikel 12 wordt toegestaan. Overigens wordt in een volgende paragraaf uitvoeriger ingegaan op de problematiek rond artikel 12 van de Comptabiliteitswet in samenhang met het begrotingsstelsel en de spelregels.

4.4.5. *Overleg*

Inleiding

In paragraaf 4.3.1 is reeds gewezen op het toezicht van de Minister van Financiën. Artikel 27 van de CW spitst dit toe op de begrotingsuitvoering; artikel 8 (tweede lid) geeft de Minister van Financiën tevens de mogelijkheid ingediende begrotingsontwerpen te toetsen aan het algemene-financiële beleid en een doelmatig beheer van de uitgaven.

---

[3] Hoewel de uitgaven van OS soms de vorm aannemen van inkomensoverdrachten, zijn ze voor een groot deel gekoppeld aan projecten met investeringskarakter.

Zoals in het voorgaande aangegeven dient de Minister van Financiën het beleid van de departementen te beoordelen, tevens is echter duidelijk dat hij daarbij niet blindelings kan afgaan op de informatie die de departementen opleveren: zij hebben immers direct belang bij de informatie en het beeld dat daaruit spreekt. Daarnaast geldt uiteraard dat de Minister van Financiën zich een zelfstandig oordeel moet (kunnen) vormen.

Gegeven de informatiestromen die eerder zijn beschreven vereist een beoordeling door Financiën derhalve actief gevoerd overleg met de departementen. Dit overleg zal hierna allereerst voor de voorbereidingsfase en daarna voor de uitvoeringsfase van de begroting worden beschreven.

Overleg tijdens de voorbereiding van de begroting

De aard van het overleg met betrekking tot de door de departementen in te dienen respectievelijk ingediende ontwerp-begrotingen wordt bepaald door het doel van het overleg. Zoals in de vorige paragraaf aangeduid geeft artikel 8 (tweede lid) van de Comptabiliteitswet de Minister van Financiën de mogelijkheid ingediende ontwerp-begrotingen te toetsen aan het algemene-financiële beleid en op een doelmatig beheer van de uitgaven.

Eerder in dit hoofdstuk en in eerdere hoofdstukken is aangegeven dat de voorbereiding van de begroting in het algemeen onder grote tijdsdruk plaatsvindt en dat van een zekere chaos sprake is. Tevens is geconstateerd dat de ingediende ontwerp-begrotingen in onvoldoende mate voldoen aan de voorschriften ter zake. Dit geldt zowel het moment van indienen bij Financiën als de voorgeschreven opbouw. De toetsing aan het algemene-financiële beleid is halverwege de jaren zeventig sterk kwantitatief geworden (beoordeling totalen).

Het overleg over de ontwerp-begroting is zich mede ten gevolge van deze oorzaken gaan toespitsen op de toetsing aan het algemene-financiële beleid. De doelmatigheidstoets, die in het verleden wel werd aangelegd, is daardoor sterk naar de achtergrond verdrongen. Dit uit zich hierin, dat met name overleg wordt gevoerd over de *totale* omvang van de begrotingen en eventueel verder nog over de maatregelen, en de effecten daarvan, waarmee (overeengekomen) ombuigingstaakstellingen worden ingevuld alsmede over door de departementen ingediende claims voor nieuw beleid of intensiveringen van bestaan beleid.

Het gehele bilaterale overleg tussen Financiën en de vakdepartementen richt zich op het vinden van overeenstemming op deze punten. Dit ligt ook voor de hand daar immers het beleid van een minister afgemeten wordt aan de wijzigingen die hij aanbrengt, zowel opwaarts als neerwaarts, ten opzichte van eerder gevoerd beleid. De intensiteit van deze beleidsmatige toets gecombineerd met de grote tijdsdruk die het overleg kenmerkt betekent dat bestaand en ongewijzigd beleid niet of nauwelijks beoordeeld wordt. Hierdoor is het ramingstechnische aspect op de achtergrond geraakt. Ofschoon de afgelopen jaren op ambtelijk niveau opnieuw is gestreefd naar een gedetailleerd begrotingsoverleg is – mede door het ontbreken van tijdige besluitvorming door de ministerraad – het kwantitatieve aspect (toetsing aan streefcijfers) nog steeds sterk overheersend.

Overleg tijdens de uitvoering van de begroting

Tijdens de uitvoering van de begroting is het overleg tussen Financiën en de departementen geheel gericht op informatie die de departementen aanleveren. De verschillende overzichten die de departement aan Financiën moeten aanleveren zijn eerder beschreven. De belangrijkste daarvan zijn het overzicht van begrotingsuitgaven en het verplichtingenoverzicht.

Maandelijks wordt overleg gevoerd met betrekking tot de door de departementen aangegeven over- en onderschrijdingen aan de hand van het verschil tussen het vermoedelijk beloop (door de departementen geraamd) en het beschikbare bedrag. Dit overleg spitst zich toe op de

beleidsmatige en cijfermatige beoordeling van de afwijkingen. Het betreft hier slechts een onderdeel van de door de departementen aangeleverde informatie. Een zelfstandige beoordeling van het vermoedelijk beloop vindt door Financiën niet bij alle departementen plaats. Dit hangt samen met het ramingsgedrag van de departementen dat onder het regime van de regels van het Stringente Begrotingsbeleid is gegroeid. Het ging daarbij immers om de beoordeling van door de departementen aangemelde, meestal door externe oorzaken veroorzaakte, tegenvallers. Door het tijdig melden van dergelijke tegenvallers werd de kans vergroot dat deze voor een deel afgewenteld konden worden, via generale compensatie, op andere departementen.

Sinds de invoering van kasplafonds per departement is van de zijde van Financiën meer eigen analyse en beoordeling van het uitgavenverloop tot stand gekomen. In het kader van de kasplafonds is met die departementen die naar het oordeel van Financiën een kasverloop kenden dat wees op overschrijding van het kasplafond, apart overleg gevoerd, aanvullend op het eerder beschreven maandelijkse overleg. Niettemin is ook bij dit overleg gebleken dat Financiën sterk afhankelijk was van de informatie die het betrokken departement kon respectievelijk bereid was te geven. Tegenover de algemene tendens die Financiën onderkende stond de gedetailleerde cijferopstelling van het departement. De bewijslast die bij Financiën lag kon moeilijk hard worden gemaakt, terwijl het voorkwam dat ook FEZ niet altijd een goed inzicht had in de ontwikkeling van de uitgaven. De afhankelijkheid van FEZ van de beleidsafdelingen zal hieraan niet vreemd zijn. Tot op het laatste moment in het jaar bleek het voor Financiën onmogelijk door de door departementen opgeleverde cijfers, die in veel gevallen geen overschrijding van het kasplafond aanduidden, doch daar uiteindelijk wel toe leidden, heen te breken. Dit hangt ook samen met de onvoldoende equipage van Financiën op ramingstechnisch gebied.

Naast het reguliere maandelijkse overleg wordt de doelmatigheid bewaakt door betrokkenheid van Financiën (al dan niet in commissieverband) bij de voorbereiding van nieuw beleid. Naarmate Financiën daarbij beter betrokken is, zal van het voorafgaand toezicht (artikel 28, tweede lid, CW) minder gebruik hoeven te worden gemaakt.

Doelmatigheidstoetsing en prestatiebegroting

Met de prestatiebegroting is beoogd voor daarvoor geschikte onderdelen van de rijksbegroting een instrument te creëren voor de doelmatigheidsbeoordeling. Bij de toepassing van de prestatiebegroting (performance budgetting) worden echter zowel de produktie (output) als de kosten (input) gekwantificeerd. Bij het opstellen en uitvoeren van de begroting wordt dan met name ook gelet op de samenhang tussen input en output (i.c. de kosten per prestatie resp. per activiteit).

Toepassing van prestatiebegroting houdt dus in het zichtbaar maken van de output en de kosten van met begrotingsgelden gefinancierde activiteiten. Door deze elementen in de besluitvorming te betrekken wordt voor de desbetreffende begrotingsposten een bijdrage geleverd aan een verantwoorde beheersing van de begrotingsuitgaven. Kwantitatieve informatie over produktie en kosten kan dan meer betrokken worden bij:

- prioriteitstelling
- tariefbepaling
- keus betreffende produktie al dan niet in eigen beheer
- bevordering doelmatig beheer.

Benutting van het gedeeltelijk reeds bestaande instrumentarium betreffende prestatiebegroting, gericht op een betere beheersing van de begrotingsuitgaven, vereist allereerst integratie van produktiegegevens in de begrotingscyclus. Hiervoor is nodig een adequate aanpassing van de informatievoorziening ten einde op elk gewenst moment tijdens de

opstelling en de uitvoering van de begroting de koppeling tussen produktie en kosten van met begrotingsgelden gefinancierde activiteiten tot stand te kunnen brengen.

Naast de prestatiebegroting zijn geleidelijk meer instrumenten en technieken bij de beheersing van de begroting betrokken. Te denken valt aan de kosten–baten- en effectiviteitsanalyse, terwijl de procedure van heroverweging van overheidsuitgaven die al eerder besproken is niet alleen beoogt de doelmatigheid (efficiency) van beleid te beoordelen doch ook de doeltreffendheid (effectiviteit) en de actualiteit. Bij heroverwegingsonderzoek kunnen overigens prestatiegegevens worden benut.

4.5. Begrotingsstelsel en spelregels[4]

4.5.1. *Het huidige begrotingsstelsel*

Ofschoon het begrotingsstelsel van de Comptabiliteitswet 1976 kan worden gekwalificeerd als een gemengd kas- en verplichtingenstelsel, staat het kasstelsel centraal. Voor het algemene begrotingsbeleid biedt het kasstelsel grote voordelen. In het bijzonder de snelle beschikbaarheid en de eenduidigheid van realisatiegegevens maakt een tijdige signalering van dreigende afwijkingen en een vlotte rapportage mogelijk[5]. Daarbij geeft het kasstelsel een directe aansluiting met de financieringsproblematiek van de rijksbegroting: het kastekort moet worden gefinancierd.

Voor de beleidsmatige beoordeling en de beheersbaarheid van de diverse uitgaven is het kasstelsel evenwel veelal niet het goede aangrijpingspunt. Kasuitgaven zijn vaak het sluitstuk van een reeks daaraan voorafgaande beleidsbeslissingen en zijn voor zover deze betrekking hebben op in het verleden aangegane verplichtingen inflexibel. Beoordeling en beheersing van de overheidsuitgaven moet aangrijpen bij de beleidsbeslissingen die de kasuitgaven determineren. In dit verband kunnen de rijksuitgaven globaal in drie hoofdcategorieën worden verdeeld.

Categorie I

Het betreft hier de uitgaven die worden gedetermineerd door wet[6] of door een rechtstreeks uit een wet voortvloeiende regeling. Bij dit soort uitgaven zijn in de wet of regeling de aanspraken van derden zonder voorbehoud vastgelegd. Behoudens betalingsverschuivingen kan het uitgavenniveau slechts worden beïnvloed door wijziging van de eraan ten grondslag liggende wet of regeling. Ofschoon de in de begroting opgenomen ramingen voor dit soort uitgaven door de Staten-Generaal worden geautoriseerd is dit slechts een formaliteit. Het bestaan van de basiswet waar de Staten-Generaal eerder mee akkoord is gegaan impliceert immers, dat ook bij afwijkingen geld ter beschikking moet worden gesteld. Men zou hier kunnen spreken van een continue verplichting die slechts kan worden afgeschaft of beperkt door wijzigingen van de basiswet. Afwijkingen in de geraamde kasuitgaven die los staan van beleidswijzigingen (is veelal wetswijziging) worden als exogeen gekwalificeerd, dat wil zeggen behoeven in de praktijk niet door het departement zelf te worden gecompenseerd. Dit neemt niet weg dat afwijkingen tussen raming en realisatie bij dit soort uitgaven aanleiding kan geven op herbezinning en aanpassing van de wettelijke regeling. Voorbeelden van dit soort uitgaven zijn de uitgaven op grond van de sociale zekerheidswetten, de WIR, individuele huursubsidies, de uitgaven op grond van de onderwijswetgeving en rechtsbijstand. Daarnaast zijn ook door uitvoeriger analyse verbeteringen mogelijk bij de raming van de kasuitgaven.

---

[4] Bij deze paragraaf heeft de studiegroep dankbaar gebruik gemaakt van een nota over deze problematiek die is gemaakt door een werkgroep bestaande uit vertegenwoordigers van diverse FEZ-afdelingen en medewerkers van het Ministerie van Financiën en die is uitgebracht aan de vergadering van de Directeur-Generaal van de Rijksbegroting en de Hoofden FEZ.

[5] Bij het verkregen-rechtenstelsel van de CW van 1927 was dit problematisch. Zelfs na afloop van het dienstjaar duurde het nog geruime tijd voordat een adequaat beeld van de uiteindelijke rekening kon worden verkregen.

[6] Niet zijnde een begrotingswet.

Categorie II

Het betreft hier uitgaven waarbij een kort tijdsverloop bestaat tussen beleidsbeslissing en kasuitgaaf, waarbij het uitgavenverloop niet in belangrijke mate door derden wordt bepaald en waarbij het kasbedrag voor een jaar een goede weerspiegeling is van het activiteitenvolume voor dat jaar. Voorbeelden van deze uitgavencategorie zijn de uitgaven in de sfeer van de materiële consumptie, de personeelsuitgaven en de meeste subsidies, in het bijzonder uitgaven aan gesubsidieerde instellingen. Bij dit soort uitgaven weerspiegelen de geraamde kasuitgaven vrij exact de verplichtingenruimte.

Categorie III

Het betreft hier uitgaven waarbij over het al dan niet aangaan van een verplichting steeds een afzonderlijke beslissing wordt genomen en waarbij er een vrij groot tijdsverloop is tussen de uiteindelijke beleidsbeslissingen (het aangaan van een verplichting) en het doen van kasbetalingen.

De kasuitgaven in een begrotingsjaar liggen bij de aanvang van het jaar al voor een deel vast op grond van eerder aangegane verplichtingen terwijl anderzijds in het begrotingsjaar verplichtingen worden aangegaan die eerst in latere jaren tot kasuitgaven leiden. Als voorbeelden van deze categorie uitgaven gelden de overheidsinvesteringen, kredieten, investeringsbijdragen, kapitaaloverdrachten en inkomens- en kapitaaloverdrachten aan het buitenland (OS). Bij dit soort uitgaven wordt thans veelal zowel artikel 16, 3de lid als artikel 12 van de CW toegepast[7] en is er sprake van een gemengd kas- en verplichtingenstelsel (autorisatie van kas én verplichtingen). In de praktijk staan bij de presentatie in de begrotingen en bij de budgettaire beoordeling niettemin de *kas*uitgaven centraal. Dit geldt zowel bij de begrotingsvoorbereiding als bij de begrotingsuitvoering. Voor beleidsbeoordeling en beheersbaarheid zijn de kasuitgaven echter geen goed aangrijpingspunt. Eenmaal aangegane verplichtingen moeten immers worden nagekomen. Beheersing van de kas is slechts adequaat mogelijk via een beheersing van de verplichtingen.

In onderstaande tabel wordt een indicatie gegeven van de relatieve omvang van de onderscheiden uitgavencategorieën.

	Uitgaven als % rijksbegroting[1]
Categorie I	30 à 35
Rente	ca. 10
Categorie II	ca. 25
Categorie III	30 à 35
	100

[1] Exclusief begrotingsfondsen.

4.5.2. *De invloed van het begrotingsstelsel op het ramingsgedrag*

Voor begrotingsposten die betrekking hebben op uitgaven van categorie III[8] blijkt in de praktijk een tendens tot overschatting van het jaarlijkse kastempo. Dit kan worden afgeleid uit het feit dat er geleidelijk aan een stuwmeer van onbesteed gebleven gelden is ontstaan, dat ook in tijden waarin aan intering geen enkele begrenzing was gesteld intact bleef en zelfs groeide. Ook bij ramingen die door departementen tijdens de begrotingsuitvoering worden opgesteld blijft deze overschattingstendens veelal tot in een zeer laat stadium aanwezig (geraamde intering die niet of in veel geringere mate tot stand komt).

.rtikel 16, 3de lid, schrijft voor dat in een ırotingsontwerp moet worden opgenomen maximum dat men in een begrotingsjaar ı verplichtingen mag aangaan die in latere ›n tot betaling zullen leiden.
ırtikel 12 geeft de mogelijkheid om onder ›aalde voorwaarden in een bepaald ırotingsjaar onbesteed gebleven gelden toe ·oegen aan het volgende begrotingsjaar.
ı deze subparagraaf wordt, tenzij anders ıgegeven, uitsluitend ingegaan op deze ıavencategorie.

Aan deze neiging tot overschatting van de in het begrotingsjaar benodigde kasgelden ligt het maximumkarakter van de (kas)begroting mede ten grondslag. Immers een te krappe raming van de kasgelden zou tot gevolg kunnen hebben dat tijdens de uitvoering van de begroting de langdurige wettelijke procedure van een suppletoire begroting in gang moet worden gezet. Naast het maximumkarakter van de begroting speelt ook een niet onbelangrijke rol dat bij het ramen van de kasuitgaven in het algemeen wordt uitgegaan van een ongestoorde, zo niet zeer voorspoedige voortgang van de werkzaamheden. Men wil kasgelden beschikbaar hebben om die voortgang te kunnen financieren. In werkelijkheid treden er echter bijna altijd complicaties, verstoringen en vertragingen op die moeilijk zijn te voorzien en te lokaliseren, doch die wel leiden tot een later tijdstip waarop de kasuitgaven tot stand komen. Overigens is er in het huidige tijdsgewricht met zeer beperkte budgettaire mogelijkheden wel een neiging tot krapper ramen.

Als complicaties, verstoringen en vertragingen kunnen worden genoemd:

- vertraging bij de ambtelijke selectie en uitwerking van concrete projecten (o.a. als gevolg van nagestreefde zorgvuldigheid en menskracht-problemen)
- vertraging bij het uitvoeren van projecten (afhankelijkheid van derden zoals gemeenten, bedrijven, instellingen, aannemers, leveranciers)
- vertraging bij de indiening van declaraties door derden (gemeenten, bedrijven etc.)
- geschillen met derden over de kwaliteit van geleverde of te leveren prestaties en over de interpretatie van gemaakte afspraken (bij voorbeeld de definitie van tekorten openbaar vervoer)
- vertraging bij de afhandeling van declaraties (menskrachtproblemen bij controle, inadequate wijze van declareren)
- de neiging van politici om hoge kasbedragen te associëren met een grote beleidsinspanning (meer ramen dan praktisch uitvoerbaar is).

De combinatie van het maximumkarakter van de geautoriseerde kasuitgaven en de wens om een ongestoorde/voorspoedige voortgang van werkzaamheden – wat soms inderdaad voor afzonderlijke begrotingsposten voor kan komen – probleemloos te kunnen financieren, geeft een duurzame neiging tot overschatting van de benodigde kasuitgaven. Een en ander heeft tot vorming van stuwmeren van onbesteed gebleven gelden geleid en zal – ook indien de huidige belemmeringen voor intering (kasplafonds) worden opgeheven – ertoe leiden dat deze ook in de toekomst blijven bestaan, althans bij handhaving van het huidige stelsel en de huidige praktijk.

Voor het algemene begrotingsbeleid vormen de stuwmeren een complicatie. De doorzichtigheid van het begrotingsbeleid wordt erdoor belemmerd. De stuwmeren blijven buiten het gepresenteerde totaalbeeld doch kunnen daar niettemin substantieel op inwerken. Tot op heden is bij de opstelling van het totaalbeeld de hypothese gehanteerd dat per saldo geen intering op de overloop zal plaatsvinden.

Ofschoon de relatieve omvang van de overloop is afgenomen[9] blijft de mogelijke intering op het stuwmeer een onzekere factor bij de raming van het financieringstekort. Door de instelling van kasplafonds is de interingsdreiging kunstmatig afgewend. Dit is geen bevredigende oplossing gebleken. Indien in het verleden verplichtingen zijn aangegaan met instemming van Financiën en van de Staten-Generaal dient hierop ook normaal en tijdig te worden betaald. Dit dient niet door de instelling van kasplafonds te worden gefrustreerd. Voor zover ombuigingen noodzakelijk zijn dient rechtstreeks bij het beleid, i.c. bij de ruimte voor nog aan te gane verplichtingen te worden aangegrepen.

Denkbaar als oplossing is de departementen de verwachte intering op de overloop te laten ramen en hiermee rekening te houden bij de becijfering van het totaalbeeld en de ombuigingsproblematiek. In het voorafgaande is

[9] Dit is niet noodzakelijkerwijs het gevolg van een scherpere ramingstechniek. De inperkende voorwaarden van artikel 12 van de CW 1976 en opzichte van artikel 24 van de CW 1927 zijn hieraan (mede) debet. Vooral de eis dat het toevoegingsbesluit moet worden vastgesteld binnen twee maanden na publikatie van de begrotingswet in het Staatsblad, heeft er in veel gevallen toe geleid dat onbesteed gebleven gelden van suppletoire begrotingen niet konden worden toegevoegd.

echter uiteengezet dat bij het huidige stelsel er tendenties zijn die ertoe leiden dat deze departementale interingsramingen in het algemeen te hoog zullen zijn; de ervaringen uit het verleden indiceren dit ook. Financiën beschikt bovendien over onvoldoende mogelijkheden om deze departementale ramingen adequaat te toetsen. Deze benadering zou er dus toe leiden dat de budgettaire problematiek jaarlijks incidenteel wordt overschat.

Ook kan worden gedacht aan het afschaffen van artikel 12 CW, hetgeen zou betekenen dat *alle* kasuitgaven dan in de ontwerp-begroting worden geraamd. Indien dit als enige wijziging wordt voorgesteld kan er evenmin veel soelaas van worden verwacht. De departementen zullen ook dan er naar streven bij de diverse begrotingsartikelen zoveel kasruimte op te nemen dat een ongestoorde/voorspoedige uitvoering van activiteiten probleemloos kan worden gefinancierd. De veiligheidsmarge die voorheen in het stuwmeer werd gevonden zal dan in de buitenlijnse kasraming worden opgenomen. Ook dit zal leiden tot een in het algemeen te hoge kasraming en tot een onnodige verzwaring van de budgettaire problematiek. Nodig is een andere aanpak die bij de beoordeling en de autorisatie van het beleid, de begrotingpresentatie en de beheersing van de uitgaven het aangaan van de verplichtingen centraal stelt. Dit geldt niet alleen voor de hier met categorie III aangeduide uitgaven maar ook voor de andere categorieën.

4.5.3. *De spelregels*

De regels van het Stringente Begrotingsbeleid

Sinds 1971 gelden bij de uitvoering van de begroting de zogenaamde regels van het Stringente Begrotingsbeleid. Deze regels beogen overschrijding van de begroting als geheel te voorkomen terwijl zij ook betrekking hebben op de doorwerking naar latere jaren.

De regels van het Stringente Begrotingsbeleid zijn laatstelijk in de Miljoenennota 1979 aangepast en toegespitst. Globaal kunnen zij als volgt worden gekarakteriseerd:

– Overschrijdingen die het gevolg zijn van beleidsbeslissingen dienen door het departement zelf door middel van beleidsmaatregelen te worden gecompenseerd.

– Overschrijdingen die het gevolg zijn van door het departement niet beïnvloedbare ontwikkelingen dienen eveneens in eerste aanleg door het departement te worden voorkomen respectievelijk gecompenseerd, doch bij gebleken onmogelijkheid daartoe kan de ministerraad ook tot compensatie op andere begrotingshoofdstukken besluiten.

– Daartoe wordt allereerst bezien welke meevallers zich als gevolg van externe ontwikkelingen voordoen; deze worden in mindering gebracht op de voorgenoemde onbeïnvloedbare tegenvallers.

– Voor het overige worden meevallers aangewend ter reductie van de algemene problematiek.

– Het saldo van deze mee- en tegenvallers kan (via versleuteling) over de begrotingshoofdstukken verdeeld worden; alsdan zullen maatregelen ter compensatie genomen moeten worden (generale compensatie).

Ten aanzien van de toepassing van de spelregels in de praktijk kan het volgende worden opgemerkt. Het komt met grote regelmaat voor dat overschrijdingen die het gevolg zijn van beleidsbeslissingen op grond van een ministerraadsbesluit toch voor generale compensatie in aanmerking worden gebracht, zonder dat die compensatie tegelijkertijd geregeld wordt. Op een later tijdstip moet dan de rekening worden vereffend.

De regel dat ook overschrijdingen die het gevolg zijn van niet door het departement beïnvloedbare ontwikkelingen in eerste aanleg binnen hetzelfde hoofdstuk moeten worden opgevangen stelt in de praktijk weinig voor. Vrijwel iedere tegenvaller van enige omvang die niet aan het betrokken

departement kan worden verweten wordt voor generale compensatie in aanmerking gebracht. Daarnaast komt het wel voor dat departementen in strijd met de spelregels in de gelegenheid worden gesteld compensatie voor beleidsintensiveringen of invulling van een ombuigingsaanslag te leveren via het aangeven van meevallers.

De regels van het Stringente Begrotingsbeleid en vooral de praktische toepassing ervan lokken de departementen er toe uit om tegenvallers zo vroeg mogelijk aan te melden en meevallers achter de hand te houden. Immers: tegenvallers die niet door beleid worden veroorzaakt kunnen voor een deel via de generale compensatie op andere departementen worden afgewenteld. Het is dus zaak voor de departementen deze zo snel mogelijk te melden.

Meevallers, die niet het gevolg van beleid zijn daarentegen mogen niet voor eigen gebruik worden aangewend. Uit dien hoofde hebben de departementen er geen belang bij ze vroegtijdig aan te melden. Zelfs hebben ze er vaak belang bij deze achter de hand te houden voor het geval zij een aanslag in het kader van een generale compensatie krijgen: het komt voor dat in de praktijk dan vaak geen beleidsmaatregelen behoeven te worden getroffen om aan hun taakstelling te voldoen, maar dat meevallers daarvoor worden ingeleverd. Overigens zij erop gewezen dat de toenemende druk op de begrotingen, als gevolg van ombuigingen en generale compensaties, in de hand heeft gewerkt dat meevallers ter oplossing van welke problematiek dan ook soms noodgedwongen als invulling van ombuigingen zijn geaccepteerd.

Kasplafonds

Sinds 1979 is door de ministerraad, op voorstel van de Minister van Financiën, telkenjare besloten tot het instellen van kasplafonds per departement. De achterliggende overwegingen hiervoor zijn recentelijk nog uitvoerig beschreven in de Miljoenennota 1982. Hier wordt slechts vermeld dat zij gebaseerd zijn op de toenemende dreiging tot overschrijding van de begroting die, naast factoren die samenhangen met de macro-economische ontwikkeling, veroorzaakt wordt door het bestaan van het stuwmeer ex artikel 12 van de CW. Het betreft hier bedragen die in voorgaande jaren schriftelijk verplicht zijn en onbesteed zijn gebleven en die zijn toegevoegd aan het volgende begrotingsjaar. Volgens de regels van de Comptabiliteitswet mogen deze bedragen uitgegeven worden *boven* de in de begroting opgenomen bedragen. De omvang van het stuwmeer beloopt ruim 6 mld. In het verleden is steeds bij voorbereiding en uitvoering van de begroting de hypothese gehanteerd dat van het stuwmeer per saldo geen invloed op het begrotingsbeeld uitgaat. Bij de toenemende verkrapping van het budget is deze hypothese niet zonder meer te handhaven.

De instelling van kasplafonds betekent, dat zowel de invloed van het stuwmeer als van tegenvallers op grond van onbeïnvloedbare ontwikkelingen door de departementen zelf binnen het kasplafond opgevangen moet worden. Dit heeft voor het gedrag van de departementen een tweeledig effect.

Departementen hebben er belang bij dat het kasplafond voor hen zodanig hoog wordt vastgesteld dat men tijdens de begrotingsuitvoering daar makkelijk mee uit de voeten kan. Dit leidt ertoe dat in de periode die voorafgaat aan de instelling van de kasplafonds – instelling geschiedt bij Voorjaarsnota – de departementen extra geneigd zijn tegenvallers, liefst ruim geraamd, aan te melden doch meevallers achter de hand te houden: aldus wordt getracht een ruim kasplafond te realiseren.

Zodra de kasplafonds zijn ingesteld ontstaat een contraire impuls. Dreigt het kasplafond overschreden te worden, dan wordt dit vaak niet aangemeld uit vrees dat Financiën maatregelen zal eisen om binnen het plafond te blijven. Bij de begrotingsuitvoering 1981 leidde dit ertoe dat pas na afloop van het begrotingsjaar een aantal overschrijdingen in beeld kwamen die

zo'n ½ mld. in totaal beliepen. Vanuit Financiën is het thans in onvoldoende mate mogelijk door het departement niet aangemelde tegenvallers te lokaliseren.

Het toepassen van kasplafonds heeft gevolgen die als ongewenst moeten worden beschouwd. Zo is het kasplafond alleen gericht op kasuitgaven, terwijl de verplichtingen ongemoeid blijven. Dit kan leiden, en heeft dit ook gedaan in 1980 en 1981, tot uitstel van betaling waardoor het volgend jaar extra belast wordt. Voorts wordt het stuwmeer kunstmatig in stand gehouden, terwijl het opkloppen van ramingen wordt bevorderd evenals irrationeel handelen, zoals versneld betalen of onnodig bevoorschotten (ondoelmatig kasbeleid om het kasplafond vol te maken en de problematiek voor het volgend jaar te beperken).

Daarnaast is het in een aantal gevallen onevenwichtig dat een departement alleen moet opdraaien voor de compensatie voor extra betalingen die niet door het departement kunnen worden beheerst (bij voorbeeld exogene ontwikkelingen in de sfeer van de werkloosheid, declaratiegedrag derden). Er zijn dan ook in het verleden uitzonderingen gemaakt. Het zal – gelet ook op de vorige subparagraaf – duidelijk zijn dat de hantering van kasplafonds geen goed instrument is voor de beheersing van de collectieve uitgaven op iets langere termijn. Er is veeleer sprake van een lapmiddel dat symptomen bestrijdt en de achterliggende oorzaken (wetten, het aangaan van verplichtingen) ongemoeid laat.

4.6. Begrotingsconstructies

Een minister is verantwoordelijk voor de opstelling en uitvoering van de begroting waarover hij het beheer voert en legt daarover verantwoording af aan de Staten-Generaal. Aan dit staatsrechtelijke uitgangspunt wordt in de praktijk, ten gevolge van afspraken op kabinetsniveau, nogal eens wat afbreuk gedaan. Dit komt vooral door de figuur van de zogenoemde coördinerende bewindspersonen die soms in enigerlei vorm (mede)verantwoordelijkheid dragen voor uitgaven op de begroting van andere ministers. Het duidelijkst is dit het geval bij ministers zonder portefeuille (dat wil zeggen zonder eigen begroting) die niettemin de eerste verantwoordelijkheid dragen voor een deel van het kabinetsbeleid en daarmee veelal ook aansprakelijk zijn voor bepaalde uitgaven die zijn opgenomen op begrotingshoofdstukken van collegae-ministers.

Momenteel is dit het geval met de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking en tot voor kort ook met de Minister voor Wetenschapsbeleid. Daarnaast zijn er in de loop van de tijd steeds meer «coördinerende bewindspersonen» aangewezen die naast de eerste verantwoordelijkheid voor de uitgaven op hun begroting tevens verantwoordelijk zijn voor de coördinatie van een beleidsterrein dat op verschillende begrotingshoofdstukken in uitgaven tot uitdrukking komt.

De door het kabinet vastgelegde verantwoordelijkheden van coördinerende bewindspersonen kunnen strijdig zijn met de wettelijke verantwoordelijkheid van beherende ministers.

Om uitdrukking te geven aan de coördinerende taak van een bewindsman zijn diverse begrotingsconstructies mogelijk die achtereenvolgens zullen worden besproken[10]. Daarbij zal met name aandacht worden geschonken aan de consequenties van dergelijke constructies op de budgettaire besluitvorming en daarmee op de beheersbaarheid in ruime zin.

1. *Overheveling van begrotingsposten*

Indien een bewindspersoon wordt aangewezen om de eerstverantwoordelijke te zijn voor een beleidsterrein, dat op meerdere begrotingen tot uitdrukking komt, dan is staatsrechtelijk bezien de zuiverste oplossing dat deze begrotingsposten worden overgeheveld naar zijn begroting. Daarmee wordt de coördinerende bewindspersoon in alle opzichten de eerstverant-

[10] Voor een zelfde opsomming zie ook het Ierde rapport van de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst (blz. 197 e.v.).

woordelijke voor de beleidsvorming en -uitvoering. Ook voor de besluitvorming rond de begrotingsopstelling en uitvoering schept dit duidelijkheid. De Minister van Financiën kan met één collega zaken doen omtrent ombuigingen, claims, dreigende overschrijdingen etc. Voorbeelden zijn de overheveling van de uitgaven ten behoeve van het loodswezen van Defensie naar Verkeer en Waterstaat en de overheveling van de materiële uitgaven lager onderwijs van Binnenlandse Zaken en het Gemeentefonds naar de begroting van Onderwijs en Wetenschappen.

2. *Bijdragen in de uitgaven*

Een bijdrage-constructie vindt plaats indien de uitvoering van werkzaamheden op een ander begrotingshoofdstuk plaatsvindt dan de beleidsbepaling. Bij het uitvoerende departement wordt op de te verrichten uitgaven de bijdrage van het andere departement op de uitgavenpost in mindering gebracht (bij volledige financiering door het andere departement resulteert een nihil-post), terwijl bij het beleidsbepalende departement de bijdrage aan het uitvoerende departement op de begroting verschijnt. Hiermee wordt tot uitdrukking gebracht dat het beleidsbepalende departement verantwoordelijk is voor de omvang van de met de activiteiten gemoeide gelden en dus ook voor de prioriteitenafweging ten opzichte van andere uitgaven op het hoofdstuk, terwijl het andere departement verantwoordelijk is voor de uitvoering. Voorbeelden daarvan zijn bijdragen van Economische Zaken en Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan Defensie in verband met de meerkosten die bij bestelling worden gemaakt ten behoeve van de Nederlandse economie, bijdragen van diverse hoofdstukken aan Onderwijs en Wetenschappen in verband met de uitgaven ten behoeve van TNO en bijdragen van diverse hoofdstukken aan Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening en Milieu in verband met de uitgaven van de Rijksgebouwendienst. Deze mogelijkheid zou ook kunnen worden gehanteerd om uitdrukking te geven aan een coördinerend ministerschap indien de eerder geschetste mogelijkheid van volledige overheveling van begrotingsposten (beleid en uitvoering) niet mogelijk is.

Indien en voor zover wordt beoogd de coördinerend minister beleidsbepalend te doen zijn voor een bepaald beleidsterrein terwijl andere ministers met de uitvoering zijn belast, dan zou dit via een bijdrage-constructie tot uitdrukking kunnen worden gebracht. Deze constructie is staatsrechtelijk bezien zuiverder dan de hierna te bespreken homogene groepen constructie. De coördinerende minister is immers volledig aanspreekbaar op de omvang van de activiteiten (de bijdrage) en de afweging ten opzichte van andere op zijn begroting gefinancierde activiteiten. De uitvoerende minister is – in geval van een nihil-bedrag – niet aanspreekbaar op de prioriteitenafweging maar wel op de uitvoering.

Niettemin kunnen zich bij deze constructie complicaties voordoen, zowel in technische als in beleidsmatige zin. In technische zin is het complicerend dat er voortdurend zorg voor moet worden gedragen dat de bijdragen die de uitvoerende minister in mindering brengt van zijn (bruto-)uitgaven steeds identiek zijn aan de door de financierende ministers op hun begroting opgevoerde financieringsbijdrage. Bij een groot aantal verrekeningen op een groot aantal begrotingsposten vereist dit een voortdurend toezicht vanuit Financiën om de cijfers kloppend te houden. In beleidsmatig opzicht kunnen problemen ontstaan indien de bijdragen die de beleidsbepalende minister(s) op de begroting opnemen tekortschieten om de uitvoeringskosten te dekken. De uitvoerende minister zit dan met de problemen omdat hij het verschil binnen zijn hoofdstuk moet opvangen. Dit probleem kan reeds bij de opstelling van de begroting spelen maar geldt a fortiori bij de begrotingsuitvoering indien er tegenvallers optreden. Daarenboven bestaat er voor de uitvoerende instantie geen prikkel om de gelden efficiënt te besteden. Een probleem kan ook rijzen bij bezuinigingsoperaties indien de coördinerende minister bij voorkeur blijkt de bezuinigingen te zoeken in

zijn bijdrage aan andere hoofdstukken en de uitgaven die zowel qua financiering als uitvoering op zijn eigen hoofdstuk staan ontziet. De uitvoerende minister moet dan feitelijk de bezuiniging realiseren.

3. *Homogene groepen*

Jaarlijks wordt in de Miljoenennota (bijlage 3A) een overzicht gegeven van de rijksbegroting, ingedeeld in zogenoemde homogene groepen. Dit zijn groepen van begrotingsposten met een zodanige samenhang dat het doelmatig is om voor het geheel afspraken of ramingen te maken. De meeste homogene groepen bevatten slechts begrotingsposten van één begrotingshoofdstuk en zijn daardoor niet problematisch. De verantwoordelijkheid voor vorming en uitvoering van beleid zijn immers in één hand. Drie homogene groepen, te weten Ontwikkelingssamenwerking, Wetenschapsbeleid en Civiele Verdediging, bevatten echter uitgaven van meerdere begrotingshoofdstukken. Indien in het vervolg van deze paragraaf over homogene groepen wordt gesproken, zijn bedoeld die welke betrekking hebben op meerdere begrotingshoofdstukken. De functie van de overige homogene groepen, dat wil zeggen binnen een begrotingshoofdstuk, is onomstreden. Ofschoon deze constructie van homogene groepen in generlei opzicht steunt op de Comptabiliteitswet 1976 oefent zij wel een aanzienlijke invloed uit op de wijze van besluitvorming van de begroting. Aan de ministers die coördinerend optreden voor deze homogene groepen is een verantwoordelijkheid toegekend bij de begrotingsvoorbereiding en -uitvoering van deze homogene groepen. Bij ombuigingsoperaties worden deze homogene groepen dan ook zelfstandig aangeslagen en wordt van de coördinerende minister verwacht dat hij voorstellen doet. Hierbij wreekt zich vaak de halfslachtigheid van de constructie. Ook de beherende ministers op wier begrotingshoofdstuk de uitgaven staan zijn voor het beleid verantwoordelijk. Zij hebben soms vanuit hun optiek bezwaar tegen de ombuigingen die hun coördinerende collega voorstelt en zijn in staat zich daar effectief tegen te verzetten. Omgekeerd komt het ook wel voor dat zij – in het kader van prioriteitenafweging binnen hun hoofdstuk – bezuinigingen voorstaan op uitgaven die tot de homogene groep van de coördinerende bewindspersoon worden gerekend. Voor het proces van begrotingsvoorbereiding en -uitvoering betekent een en ander vaak grote complicaties en vertragingen. Het bereiken van overeenstemming over relatief geringe bezuinigingen op een homogene groep die meerdere begrotingshoofdstukken beslaat vereist vaak een buitenproportionele hoeveelheid ambtelijke en ministeriële tijd. Overigens zijn er verschillen per homogene groep. In de praktijk is de homogene groep Ontwikkelingssamenwerking qua besluitvormingsprocedure het eenvoudigst. Dit wordt vooral verklaard door het plafondkarakter van de uitgaven waardoor het totale budget bij voorbaat vastligt, door de lange traditie van de homogene groep en de brede erkenning dat de betreffende minister zonder portefeuille het beleidsmatig primaat heeft over de uitgaven voor OS, en door het feit dat de minister en staf van OS zijn ingekwartierd bij het Departement van Buitenlandse Zaken waar 80% van de OS-uitgaven op de begroting staat. Het moeizaamst verloopt een en ander bij de homogene groep Wetenschapsbeleid. De uitgaven staan verspreid over negen begrotingshoofdstukken terwijl de beherende ministers zich niet a priori neerleggen bij de voornemens van de coördinerende minister. Dit kan in de praktijk uiterst moeizaam uitvallen bij voorbeeld indien bij een ombuigingsronde één minister zich met succes verzet tegen het aandeel in de WB-ombuigingen dat hem is toegedacht door de coördinerende minister. Dit impliceert dan ook dat de akkoorden die met andere ministers waren bereikt weer moeten worden opengebroken.

De Minister van Financiën kan met geen van de collega's tot echte afspraken komen. Niet met de coördinerende Minister voor Wetenschapsbeleid, omdat deze met de collega's van de vakdepartementen overeenstemming moet bereiken, en omgekeerd ook met niet de vakcollega's,

omdat die niet buiten de coördinerend Minister voor Wetenschapsbeleid afspraken kunnen maken.

Uit het bovenstaande moge duidelijk zijn dat vanuit de optiek van de budgettaire besluitvorming de constructie van homogene groepen zodanig halfslachtig is dat hieraan zeker geen uitbreiding moet worden gegeven; het tegendeel ware na te streven.

4. *Overzicht van uitgaven*

In deze benadering geeft de coördinerende bewindsman een overzicht van de uitgaven die het te coördineren beleidsterrein betreffen. Dit overzicht wordt opgemaakt aan de hand van de diverse begrotingsstukken en kan worden opgenomen in een memorie van toelichting, doch speelt in het proces van besluitvorming geen afzonderlijke rol. In deze benadering laat de coördinerende bewindsman zijn invloed gelden zonder formele besluitvormende bevoegdheid in het begrotingsproces, doch via overleg met en overreding van de collegae-ministers die de primaire verantwoordelijkheid voor de uitgaven op hun begroting dragen. Net als de twee eerstgenoemde mogelijkheden is dit een staatsrechtelijk bezien zuivere variant, zij het dat hierbij de beslissingsbevoegdheid in handen blijft van de beherende en niet van de coördinerende minister. Ten opzichte van de verrekenconstructie is een belangrijk voordeel dat beleidsbepaling en -uitvoering in één hand blijven.

5. *Begrotingsfonds*

Het is ook denkbaar om alle uitgaven die op een bepaald beleidsterrein betrekking hebben in een begrotingsfonds onder te brengen. Deze mogelijkheid is in de Comptabiliteitswet 1976 opgenomen. De coördinerende bewindsman zou dan het begrotingsfonds beheren, eventueel samen met andere belanghebbende ministers.

Aan een dergelijke constructie zijn belangrijke bezwaren verbonden. Allereerst leidt het construeren van begrotingsfondsen tot versplintering en ondoorzichtigheid van de rijksbegroting terwijl de in een fonds ondergebrachte uitgaven bij de prioriteitenafweging te snel buiten beschouwing blijven. Daarbij komt dat het nagestreefde doel met betrekking tot de positie van de coördinerende bewindsman ook bereikbaar is via overheveling van de uitgaven naar zijn begrotingshoofdstuk. Het opvoeren van veel medebeheerders bij een fonds – een «voordeel» van de fondsconstructie dat zou kunnen worden beoogd – leidt overigens tot dezelfde problemen als besproken bij de homogene groepen constructie.

5. De beheersbaarheid van de uitgaven van de lagere overheden

5.1. Inleiding en institutionele context

5.1.1. *Inleiding*

In het geheel van de collectieve sector nemen de lagere overheden een eigen plaats in door hun autonomie en door hun uitvoering van medebewindstaken. In dit hoofdstuk wordt allereerst een globale schets gegeven van de institutionele context waarin de provincies en de gemeenten, die samen het overgrote deel van de lagere overheid uitmaken, functioneren. Voorts wordt aandacht besteed aan zowel de inkomsten- als de uitgavenstromen van deze overheden. De inkomsten zijn in dit kader van belang omdat ze via het begrotingsmechanisme een sterke invloed hebben op het niveau van de uitgaven, terwijl voorts geldt dat niveau en ontwikkeling van inkomsten in zeer belangrijke mate bepaald worden door het Rijk. Dit mondt uit in een analyse van de mate waarin op het niveau van de rijksoverheid de ontwikkeling van de uitgaven van de overige publiekrechtelijke lichamen (OPL) beheersbaar is.

In paragraaf 5.2 wordt de focus gericht op de wijze waarop de lagere overheden zelf functioneren in het proces van aanpassing aan verminderde mogelijkheden. Aandacht zal daarbij worden besteed aan de beleidsvoorbereiding en de besluitvorming met betrekking tot de begroting van een gemeente of provincie. Tevens zal een analyse worden gegeven van de knelpunten die zich voordoen bij het aanpassingsproces van de lagere overheden. In paragraaf 5.3 wordt ingegaan op de financiële decentralisatie en de aspecten van beheersbaarheid die daarmee samenhangen. In het bijzonder zal het daarbij gaan om de voor- en nadelen en mogelijkheden van diverse financieringssystemen van lagere overheden. In paragraaf 5.4 wordt een en ander kort samengevat.

5.1.2. *Institutionele context*

De grondwet laat voor de provincies en de gemeenten de bevoegdheid tot regeling en bestuur inzake openbare belangen over aan hun besturen (z.g. autonomie). Deze nemen daarbij in acht hetgeen bij of krachtens wet is voorzien. Daarnaast kunnen besturen van provincies en gemeenten bij of krachtens wet worden geroepen tot medewerking aan de uitvoering van hogere regelingen (z.g. medebewind).

Autonomie wordt wel gedefinieerd als de vrijheid van autonome bestuursorganen de behartiging ter hand te nemen van elk openbaar belang, zolang en voor zover die behartiging niet door hogere regelingen aan hun bemoeienis is onttrokken. De provincies en de gemeenten verrichten de bij deze taakbehartiging behorende activiteiten zelf of stimuleren en reguleren deze via subsidiëring. Autonome taakbehartiging door de lagere overheden kan door het Rijk in de medebewindssfeer worden getrokken, hetzij via wetgeving, hetzij via regelgeving bij subsidiëring of bij specifieke uitkeringen.

De figuur van het medebewind en de gevolgen van het feit dat de provincies en de gemeenten in medebewind kunnen worden geroepen worden geregeld in de Provincie- respectievelijk de Gemeentewet.

De begroting van een gemeente moet ten minste vier maanden voor de aanvang van het jaar waarvoor zij moet dienen, door burgemeester en

wethouders aan de gemeenteraad worden aangeboden. De begroting behoeft de goedkeuring van gedeputeerde staten en wordt daartoe, nadat zij door de gemeenteraad is vastgesteld, ten minste twee maanden voor de aanvang van het begrotingsjaar voorgedragen. De begroting van de provincie behoeft de goedkeuring van de Kroon en moet voor 15 november door provinciale staten worden vastgesteld[1].

Vervolgens wordt de begroting ter verkrijging van goedkeuring gezonden aan de Minister van Binnenlandse Zaken.

De begroting van de gemeente respectievelijk de provincie wordt jaarlijks opgemaakt en ingericht overeenkomstig bij algemene maatregel van bestuur te geven voorschriften.

De voorbereiding van de begroting start in de meeste gemeenten en provincies in de maand januari voorafgaand aan het begrotingsjaar.

5.1.3. *Financiële verhouding Rijk–lagere overheden*

Het uitgaven- en inkomstenbeleid van de lagere overheden wordt beheerst door de financiële-verhoudingsregelingen die tussen deze overheden en het Rijk bestaan, terwijl op grond van de jurisprudentie[2] moet worden uitgegaan van een sluitende gewone dienst van de begroting. De financiële-verhoudingsregelingen beogen de overige publiekrechtelijke lichamen, zowel in totaliteit als individueel, de financiële mogelijkheden te geven om de door hen opgepakte respectievelijk de hun opgelegde taken uit te voeren.

De gehanteerde instrumenten op het terrein van de financiële verhouding Rijk–OPL zijn:

- het geven van de bevoegdheid heffingen in te stellen voor volledige of gedeeltelijke bekostiging door de gebruiker van specifieke taken;
- het geven van een (wettelijk gelimiteerd) eigen belastinggebied voor bekostiging van autonome en van medebewindstaken;
- algemene uitkering van het Rijk aan provincies en gemeenten voor bekostiging van autonome alsook van medebewindstaken;
- specifieke uitkeringen van het Rijk aan provincies en gemeenten ter bekostiging van specifieke taken;
- het geven van de bevoegdheid om leningen aan te gaan ter financiering van investeringen.

Uit bovenstaande moge blijken dat de omvang van de uitgaven van de OPL voor een beperkt deel onder invloed staat van de OPL zelf, met name bij een deel van de uitvoering van de autonome taakbehartiging, en overigens – mede – onder de invloed van het Rijk. Daarnaast is, zoals opgemerkt, van belang dat uitgegaan moet worden van een sluitende gewone dienst van de begroting. Dit impliceert immers dat er een stringente relatie bestaat tussen (de beheersing van) de lopende ontvangsten en (de beheersing van) de lopende uitgaven. De kapitaaldienst behoeft niet te sluiten; met het oog hierop is het de OPL dan ook toegestaan om leningen aan te gaan. Overigens zal hierop nog nader worden ingegaan in par. 5.1.5.

5.1.4. *Inkomsten- en financieringsstromen en de beheersing daarvan*

Voor een analyse van de inkomstenbronnen van de OPL is het goed een onderscheid te maken naar de gewone dienst en de kapitaaldienst. Bij de gemeenten vindt de financiering van de *gewone dienst* voor het overgrote deel uit centrale bronnen plaats, zoals de volgende tabel aangeeft.

---

[1] Binnenkort zal een voorstel worden ingediend om het zogenoemde preventieve toezicht op de begrotingen van de gemeenten respectievelijk de provincies om te zetten in repressief toezicht.

[2] Het concept-ontwerp tot herziening van de Gemeentewet bepaalt expliciet dat de begroting in evenwicht moet zijn.

Tabel 5.1.1. Verhouding tussen de drie gemeentelijke inkomstenbronnen in een aantal geselecteerde jaren (in % van het totaal van de gemeentelijke inkomsten)

	1960	1965	1970	1975	1980
eigen belastingen en heffingen[1]	8,6	7,9	6,9	5,8	5,8
algemene uitkering uit het Gemeentefonds	33,8	41,1	38,4	33,3	32,2
specifieke uitkeringen	57,6	51,0	54,7	60,9	61,9
Totaal	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

[1] Inclusief nettowinst gemeentebedrijven.

Voor provincies geldt een vergelijkbaar beeld.

Bij de verschillende stromen kan het volgende worden aangetekend wat betreft de beheersbaarheid.

Plaatselijke en provinciale belastingen en heffingen, alsmede de nettowinst van bedrijven, zijn onderworpen aan koninklijke goedkeuring (belastingverordeningen) respectievelijk aan het prijzenbeleid van Economische Zaken. De overige ontvangsten in deze eerste categorie bestaan voornamelijk uit afschrijvingen van bedrijven en rente op eigen vermogen. De algemene uitkering uit het Gemeentefonds respectievelijk het Provinciefonds wordt vastgesteld bij afzonderlijke begrotingswet. Deze wordt vastgesteld op het niveau van de centrale overheid. De specifieke uitkeringen ten slotte paraisseren op de begrotingen van de vakdepartementen en worden beheerst via de desbetreffende begrotingshoofdstukken. In veel gevallen betreft het daarbij overigens zogenaamde open-einde-regelingen, hetgeen impliceert dat die beheersing niet volledig is. Hierop wordt met name in paragraaf 5.3 nog nader ingegaan. Een specifieke uitkering heeft een bijzonder karakter. Op grond van de Wet Uitkering Wegen doet het Rijk een uitkering aan de provincies, die een gedeelte doorbetalen aan de gemeenten. Hierbij is sprake van een, wat de gemeenten betreft indirecte, beheersing via de rijksbegroting.

De ontvangsten van de *kapitaaldienst* bestaan voor een aanzienlijk deel uit specifieke uitkeringen van rijkswege alsmede door het Rijk verstrekte woningwetleningen (60 à 65%). Deze ontvangsten worden beheerst via de desbetreffende begrotingshoofdstukken. Zo wordt bijvoorbeeld de omvang van de woningwetleningen in beginsel volledig bepaald door het woningbouwprogramma. Daarnaast draagt de gewone dienst in de vorm van afschrijvingen en reserveringen voor 20 à 25% bij aan de kapitaaldienstontvangsten.

Tenslotte zijn daar de overige, eigen, ontvangsten (circa 15%), voornamelijk bestaande uit de verkoop van onroerende goederen. De verkoop van onroerende goederen betreft vooral de verkoop van bouwrijpgemaakte grond. Deze is afhankelijk van onder andere het huisvestings- en het industrialisatiebeleid. Bij gemeenten onder 100 000 inwoners is verkoop aan goedkeuring van gedeputeerde staten onderworpen.

Voor zover de hierboven beschreven ontvangsten onvoldoende zijn ter dekking van de kapitaaldienstuitgaven kunnen de OPL vaste of kortlopende financiering aangaan. Voor het aangaan van vaste financiering is goedkeuring nodig van het toezichthoudend orgaan[3]. De omvang van de kortlopende financiering wordt beheerst via de Wet Kapitaaluitgaven Publiekrechtelijke Lichamen. In het algemeen geldt overigens dat de kosten van afschrijving van het investeringsgoed èn rente binnen de sluitende gewone dienst moeten zijn verzekerd.

[3] Gedeputeerde staten (voor gemeenten) respectievelijk Binnenlandse Zaken (voor provincies).

5.1.5. *De uitgaven van de gewone en de kapitaaldienst; de verhouding met de middelenzijde en de beheersbaarheid*

De totale omvang van de uitgaven van de *gewone dienst* staat onder sterke invloed van het uitgangspunt dat de begroting in beginsel sluitend moet zijn. Voor zover bepaalde uitgaven niet via een specifieke regeling beheersbaar zijn door het Rijk, is er via de begrotingsdiscipline toch nog sprake van een indirecte invloed van de centrale overheid door de beheersing van de inkomstenbronnen. Zoals uit paragraaf 5.1.4 moge zijn gebleken is deze invloed – vooral via de algemene uitkering en de specifieke uitkeringen – groot. De vrije ruimte voor de OPL en daarmee de *marge van onbeheersbaarheid*, bezien vanuit de centrale overheid, zijn vooral gelegen in de «eigen» ontvangsten, die echter relatief beperkt van omvang zijn en daarnaast vaak nog aan diverse vormen van centraal toezicht zijn onderworpen.

Naast de omvang is ook de bestedingsrichting van de uitgaven van belang. Ook daarbij is de «link» met de inkomstenbronnen vaak bepalend.

Karakteristiek voor eigen inkomsten en voor de algemene uitkering is de vrijheid van bestedingsrichting. Ten aanzien van de afzonderlijke voorzieningen kunnen provincies en gemeenten hiermee tot een eigen prioriteitenstelling komen.

Bij specifieke uitkeringen wordt de bestedingsrichting in hoofdzaak door het Rijk bepaald. Op dit moment bestaat het «stelsel» van specifieke uitkeringen uit meer dan 500 regelingen, waarbij het bij de begroting 1982 gaat om 28½ mld. gulden, niet gerekend de leningen woningwetbouw in de orde van grootte van 5 mld. gulden.

Binnen het verzamelbegrip «specifieke uitkeringen» bestan nogal wat verschillen. Zo zijn er zogenaamde brede regelingen die provincies en gemeenten betrekkelijk veel vrijheid laten (sociaal-culturele activiteiten), maar ook heel smalle regelingen die een eigen afweging welhaast onmogelijk maken (bijvoorbeeld de emancipatieregeling en de fietspadenregeling). En zo zijn er regelingen waarbij het Rijk elk geval afzonderlijk beoordeelt, naast regelingen waarbij het Rijk alleen achteraf globaal controleert.

Het totaal van de uitgaven van de *kapitaaldienst* staat onder een minder directe invloed van de centrale overheid, aangezien hier niet, zoals bij de gewone dienst, een voorschrift bestaat betreffende het saldo van de dienst. Dat wil echter niet zeggen dat er in het geheel niet van beïnvloeding sprake zou zijn.

De investeringen van de lagere publiekrechtelijke lichamen mogen niet in strijd zijn met bestemmingsplannen. Voor het overige zijn ze qua bestedingsrichting niet direct beheersbaar vanuit het Rijk. Wat de omvang betreft moet aan de volgende voorwaarden worden voldaan: de dekking van de bijbehorende rente- en afschrijvingslasten moet binnen een sluitende gewone dienst zijn verzekerd; de financiering van de betalingen moet in overeenstemming zijn met de voorschriften krachtens de Wet Kapitaaluitgaven Publiekrechtelijke Lichamen (Wet KPL).

Wat betreft de verstrekking van woningwetleningen aan corporaties fungeren de gemeenten als doorgeefluik voor de van rijkswege verschafte leningen voor dit doel.

Bij de goedkeuring door het toezichthoudend gezag voor het aangaan van leningen, worden ook de aflossingsschema's vastgelegd.

Tot slot twee opmerkingen:

1. De financieringsvoorwaarde behelst een financieringsvoorschrift met als uitgangspunt dat kapitaaluitgaven in beginsel met vaste middelen moeten worden gefinancierd. Vlottende voorfinanciering is evenwel toegestaan. Indien de ruimte voor vlottende financiering verbruikt is en er onvoldoende vaste financieringsmiddelen ter beschikking komen, zal goedkeuring van nieuwe kapitaaluitgaven achterwege blijven.

2. Het financieringstekort is de resultante van uitgaven en inkomsten. De verstrekking van woningwetleningen door het Rijk zorgt ervoor dat van de

woningwetbouw op zich geen negatieve invloed uitgaat op het tekort van de gemeenten. Het huidige financieringstekort van de lagere overheden ligt thans niet onaanzienlijk boven het gemiddelde van de periode 1976–1979, 3/4% van het nationale inkomen. Dit feit moet in belangrijke mate worden toegeschreven aan het toenmalige rijksbeleid om de financiële armslag van de gemeenten te vergroten door de verstrekking van extra middelen. Historisch is een tekort van circa 1 1/2% NI echter niet bijzonder hoog[4].

5.1.6. *Voorlopige conclusies ten aanzien van de huidige beheersbaarheid van de OPL-uitgaven*

Bezien vanuit de rijksoverheid is de beheersbaarheid van de OPL-uitgaven vrij groot. De beheersing vindt voornamelijk plaats via de middelenzijde, in samenhang met het voorschrift van een sluitende lopende dienst. De overgrote meerderheid van de middelen van de OPL wordt door het Rijk verstrekt (algemene uitkering Gemeente- en Provinciefonds en de specifieke uitkeringen) en is qua omvang in beginsel beheersbaar. Op de hierop aan te brengen nuanceringen wordt later ingegaan. De ruimte voor de OPL van «eigen» uitgaven, los van de financieringsbronnen van het Rijk, is beperkt en staat veelal nog onder enigerlei andere vorm van overheidscontrole (tarievenbeleid, goedkeuring belastingverordeningen etc.).

5.2. Beleidsvoorbereiding en besluitvorming van de lagere overheden met betrekking tot de begroting; het proces van ombuigen

5.2.1. *Inleiding en schets van de problematiek*

Gelet op de in paragraaf 5.1 geschetste relaties worden de financiële mogelijkheden en beperkingen van de OPL in hoofdzaak bepaald door het Rijk. Naarmate het Rijk minder middelen ter beschikking stelt zullen de OPL hieraan hun uitgaven moeten aanpassen.

De inkomsten van de lagere overheden zijn afkomstig uit een aantal bronnen: tarieven, algemene uitkering, specifieke uitkeringen, eigen belastingen en heffingen en inkomsten uit bedrijven. Met name de kortingen op de algemene en specifieke uitkeringen hebben de groei van de naar eigen inzicht besteedbare middelenstroom van de lagere overheden de afgelopen jaren snel doen verminderen. Daarenboven doen zich op een aantal terreinen onvermijdelijke tegenvallers voor in de uitgavensfeer (zie par. 5.2.3). Het saldo van de afnemende middelenstroom en tegenvallende uitgavencategorieën zal per individuele gemeente en provincie verschillen. Voor de totaliteit van de gemeenten en provincies zijn geen eenduidige kwantitatieve gegevens voorhanden. De ombuigingstaakstelling die voortvloeit uit de vermindering van de algemene uitkering is het duidelijkst traceerbaar. Daarnaast zal een licht worden geworpen op de effecten van het korten op specifieke uitkeringen.

a. *algemene uitkering*

Het volume-accres van de algemene uitkering aan gemeenten en provincies uit respectievelijk het Gemeentefonds en het Provinciefonds is de afgelopen jaren steeds verder verlaagd. Bedroeg het volume-accres in 1978 nog 3,5%, voor 1982 is bij de opstelling van de ontwerp-begroting van het Gemeentefonds respectievelijk Provinciefonds uitgegaan van een accres van 1%. Op dit percentage is tussentijds weer een korting aangebracht. Hoewel de algemene uitkering in totaliteit nog een lichte groei kent, betekent een volume-accres van 1% voor de individuele gemeenten in de meeste gevallen geen of zelfs een negatieve groei. Tegenover het volume-accres staat namelijk een groeiend beslag op de algemene uitkering ten gevolge van autonome ontwikkelingen die tegen de daarvoor algemeen geldende bedragen vergoed moet worden (groei in de aantallen inwoners, woningen etc.).

Tekort l.o. 1963–1967: 3%; 1968–1971: ,3%; 1972–1975: 2%.

b. *specifieke uitkeringen*

De specifieke uitkeringen van het Rijk aan de lagere overheden geven een diffuus beeld te zien. Enerzijds hebben de departementen hun uitkeringen aan de lagere overheden – in het licht van ombuigingstaakstellingen van het Rijk – verminderd. Anderzijds zijn bepaalde categorieën specifieke uitkeringen juist als gevolg van de verslechterde economische situatie toegenomen (sociale zekerheidssector). Voorts ligt er het feit dat de ontwikkeling van sommige specifieke uitkeringen afneemt in verband met een exogene ontwikkeling (bijvoorbeeld de terugloop in de leerlingenaantallen heeft gevolgen voor de verschillende onderwijsuitkeringen).

Indien verminderingen van specifieke uitkeringen van het Rijk door de lagere overheden via aanpassing van hun beleid ter zake kunnen worden gevolgd, ontstaan voor de lagere overheden geen complicaties. Dit betekent dat het Rijk de regelgeving op het terrein van de desbetreffende specifieke uitkering moet aanpassen.

Past de desbetreffende lagere overheid het beleid in een dergelijk geval *niet* aan aan de verlaging van de specifieke uitkering, dan kan dit twee oorzaken hebben. De eerste is dat het Rijk nalaat om de regelgeving ter zake aan te passen en derhalve de OPL niet de ruimte biedt het voorzieningenniveau evenredig te verlagen. In dat geval moet worden gesproken van het afwentelen van ombuigingen door de centrale overheid op de lagere overheden.

Een tweede mogelijke oorzaak is dat de desbetreffende lagere overheid zelf om beleidsmatige/politieke redenen verkiest de desbetreffende voorziening op peil te houden, ondanks de verlaging van de specifieke uitkering. Dan is niet van afwenteling sprake. Een dergelijke keuze, die uiteraard past binnen de autonomie van de lagere overheden, impliceert dat de bekostiging moet worden «bijgepast» uit de algemene middelen.

5.2.2. *Verschillen in het aanpassingsproces*

Evenals bij de rijksoverheid staan bij de lagere overheden thans de ombuigingen in het middelpunt van de besluitvorming omtrent de eigen uitgaven. Van gemeente tot gemeente verschilt de wijze waarop aan dit aanpassingsproces wordt vormgegeven. Een oorzaak van de verschillen in aanpak in het besluitvormingsproces (i.c. bezuinigingsproces, of ruimer: heroverwegingsproces) is in de eerste plaats gelegen in de schaal van de gemeente. In de kleinere gemeenten zijn de keuzen waarvoor men staat in het algemeen nog wel hanteerbaar, zodat de organisatie van de besluitvorming geen problemen oplevert.

In de iets grotere gemeenten – tussen de 20 000 en de 70 000 inwoners – is er in de regel sprake van het ambtelijk uitkammen van de begroting. Daar boven wordt de schaal een probleem, niet alleen door de complexiteit van de organisatie, maar ook door de vraag naar bestuurlijke beheersbaarheid.

In een flink aantal van de grotere gemeenten zijn de dreigende tekorten – op korte of wat langere termijn – ook in relatieve termen groot.

Een tweede factor die van belang kan zijn is of de gemeenten pas recent begonnen zijn met het introduceren van heroverwegingsmethoden, of dat ze hiermee al een aantal jaren ervaring hebben.

Deze min of meer «objectieve» verschillen verklaren, te zamen met andere, min of meer beleidsmatig bepaalde verschillen (zoals de mate van respectievelijk het moment van politieke betrokkenheid) dat er sprake is van een grote diversiteit aan gehanteerde methoden om te komen tot ombuigingen in de gemeentelijke uitgaven.

5.2.3. *Belemmeringen in het aanpassingsproces*

Inleiding

In paragraaf 5.2.2 is aangegeven dat het besluitvormingsproces met betrekking tot de begroting van de gemeente, respectievelijk provincie, per gemeente/provincie kan verschillen. Verschillende oorzaken liggen hieraan ten grondslag. Een gemeenschappelijk kenmerk voor alle lagere overheden is evenwel de vermindering van de groei van de inkomsten en een groei in een aantal moeilijk ontkoombare uitgaven. Deze ontwikkelingen stellen op zich zelf al hoge eisen aan het besluitvormingsproces op gemeentelijk en provinciaal niveau. De lagere overheden dienen immers een sluitende begroting ter goedkeuring voor te dragen. Lukt dit niet dan kan door het toezichthoudend orgaan toegestaan worden dat gebruik gemaakt wordt van een redelijk deel van de reserves. Slagen zij dan er nog niet in een sluitende begroting tot stand te brengen en is er sprake van structurele problemen dan kunnen zij (althans de gemeenten) al snel onder het regime van artikel 12 van de Financiële-Verhoudingswet 1960 komen, hetgeen inhoudt dat zij onder curatele komen te staan van het Rijk. Daarbij geldt een aantal toelatingseisen, zoals een minimumbelastingpeil[5].

In het vervolg van deze paragraaf zal een aantal factoren die het aanpassingsproces op gemeentelijk respectievelijk provinciaal niveau bemoeilijken of die althans grenzen stellen aan het aanpassingsproces nader worden bezien. Het gaat daarbij om:

- beperkte mogelijkheden van verwerving van eigen middelen
- de dominante plaats van specifieke uitkeringen
- de geringe flexibiliteit van de uitgaven
- niet tijdige informatieverstrekking van het Rijk aan de lagere overheden
- excessieve ontwikkelingen in specifieke uitgavencategorieën
- tussentijdse beleidsingrepen van het Rijk.

5.2.3.1. Beperkte mogelijkheden van verwerving van eigen middelen

De gemeenten en provincies zijn grotendeels afhankelijk van geldstromen die afkomstig zijn van het Rijk. Slechts een beperkt deel (gemeenten: 7%, provincies: 14%) van de inkomsten wordt verkregen uit eigen bronnen zoals winst uit bedrijven, belastingen en heffingen.

De resultaten van de bedrijven lopen terug. Dit geldt in het bijzonder voor de belangrijkste groep bedrijven – de energiebedrijven – waar de winsten afnemen door een dalende afzet als gevolg van energiebesparende maatregelen, de economische neergang en het prijsbeleid van de centrale overheid.

Ook de (gemeentelijke) belastingen bieden nauwelijks soelaas. In de eerste plaats stelt de dalende koopkracht van de bevolking in combinatie met de sterk stijgende woonlasten zoals huren en energiekosten grenzen aan de mogelijkheden voor belastingverhogingen. Het feit dat die grens wordt bereikt blijkt onder andere uit de toenemende betalingsmoeilijkheden. In de tweede plaats legt het Rijk door middel van zijn goedkeuringsbeleid de gemeenten en provincies beperkingen op. Ten derde is daar ook nog de wettelijke bovengrens die van rijkswege is opgelegd aan de opbrengsten van de onroerend-goedbelasting.

Ten slotte de heffingen. Ook hierbij zijn de mogelijkheden de facto aan duidelijke grenzen gebonden. In de eerste plaats is daar het tarievenbeleid. Daarnaast is het niet zo – om een voorbeeld te noemen – dat verminderingen van de rijkssubsidies op bibliotheekwerk volledig zouden kunnen worden opgevangen door verhoging van de eigen bijdrage van de gebruiker van de voorziening: wordt de voorziening te duur, dan zal de gebruiker ervan afzien.

Dit alles leidt ertoe, dat de lagere overheden slechts een betrekkelijk geringe invloed kunnen uitoefenen op de hoogte van hun totale inkomsten.

In 1982 hebben 34 gemeenten een beroep › artikel 12 van de Financiële-Verhoudingswet oeten doen. Naar schatting is hiermee een ›drag van f 240 mln. gemoeid (2% van de gemene uitkering).

Het is derhalve niet mogelijk via de eigen inkomsten een substantieel deel van de budgettaire problematiek op te vangen.

5.2.3.2. Dominante plaats van specifieke uitkeringen

Bij de gemeenten en de provincies vindt de bekostiging van de gewone dienst voor het grootste deel plaats door middel van specifieke uitkeringen. Dit zijn uitkeringen van het Rijk waarvan de bestedingsrichting vooraf is aangegeven of die worden verstrekt voor de bestrijding van de kosten van bepaalde taken of activiteiten. Uit onderzoek van de Raad voor de Gemeentefinanciën en de Ministeries van Financiën en van Binnenlandse Zaken is gebleken dat er meer dan 500 specifieke uitkeringen zijn, die elk bijzondere voorschriften kennen.

Het op grote schaal hanteren van specifieke uitkeringen heeft voor de lagere overheden belangrijke negatieve effecten. Niet alleen wordt door de gerichtheid van de afzonderlijke uitkeringen op een precies omschreven «smal» doel de bestedingsvrijheid van de lagere overheden en daarmee een optimale prioriteitenstelling van die lagere overheden aangetast, maar daarnaast wordt door het verbinden van – soms zeer gedetailleerde – voorwaarden aan het verkrijgen van de uitkeringen de beslissingsvrijheid van de gemeenten en provincies aangetast. Ook is het zo dat door de overheersende invloed van het Rijk op de aard en omvang van het overgrote deel van de uitgaven van de lagere overheden het aanpassingsproces, waarvoor de lagere overheden staan, belemmerd kan worden.

Met name bestaat de mogelijkheid dat de rijksoverheid via specifieke uitkeringen ombuigingen afwentelt op lagere overheden. Ter zake zij verwezen naar paragraaf 5.2.1.

Een aspect dat hier nog wel dient te worden belicht is het volgende. Daar waar sprake is van specifieke uitkeringen die min of meer kostendekkend zijn hebben gemeenten er (nagenoeg) geen belang bij (wellicht zelfs integendeel) om de desbetreffende uitgaven kritisch te bezien of zelfs te verlagen of te schrappen. Deze uitgaven zullen vermoedelijk buiten beschouwing blijven bij ombuigings- en heroverwegingsoperaties, hetgeen als een uiterst ongewenste consequentie van specifieke uitkeringen moet worden beschouwd. Dit geldt zowel vanuit de optiek van de lagere overheden (prioriteiten) als vanuit de optiek van de centrale overheid (beheersbaarheid). De nadelen van een «declaratiesysteem» worden dan evident.

5.2.3.3. Geringe flexibiliteit van de gemeentelijke en provinciale uitgaven

Voor een belangrijk deel wordt de inflexibiliteit veroorzaakt door een blijvende intensieve bemoeienis van het Rijk met de uitvoering van taken door de lagere overheden. Hierdoor kan het voor hen erg moeilijk zijn het beleid zodanig aan te passen, dat kostenbesparingen kunnen worden bereikt, of, zoals zoëven aangegeven, is het voor de OPL nagenoeg oninteressant om kostenbesparingen na te streven (declaratieysteem).

Ook de aard van de verschillende kostensoorten is van belang voor de geringe flexibiliteit van de uitgaven; in dat opzicht onderscheiden de OPL-uitgaven zich overigens niet van de overige collectieve uitgaven. De kosten van personeel maken het grootste deel van de uitgaven uit. De mogelijkheden om deze uitgaven te beperken zijn gering.

Voorts is nog een aantal andere uitgavencategorieën te noemen, die op korte termijn evenmin flexibel zijn. Dit is het duidelijkst het geval bij in het verleden verrichte investeringen, die nog jarenlang een belangrijk bedrag aan rente en afschrijving vergen. Ook tal van subsidies en bijdragen kunnen niet of nauwelijks éénzijdig op korte termijn door de gemeenten of provincies worden beëindigd, omdat hier vaak toezeggingen zijn gedaan, die moeten worden gehonoreerd. De gemeenten of provincies kunnen daartoe zelfs worden gedwongen door tussenkomst van de administratieve rechter.

5.2.3.4. Niet tijdige informatieverstrekking van het Rijk aan de lagere overheden

Een voorwaarde voor het voeren van een verantwoord financieel beleid door de lagere overheden is dat deze tijdig op de hoogte worden gesteld van de reële verwachtingen voor zowel het lopende begrotingsjaar als, zo enigszins mogelijk, voor de jaren daarna. Wordt dit nagelaten dan wordt als gevolg van de begrotingsmethodiek van de gemeenten en provincies en het karakter van hun uitgaven, het beleid met betrekking tot de afremming van de overheidsuitgaven ernstig bemoeilijkt.

Tijdig betekent in dit geval idealiter in die fase van de besluitvorming waarin nog verantwoorde keuzen gemaakt kunnen worden. In dit licht bezien frustreren niet alleen verlagingen tijdens het begrotingsjaar het aanpassingsproces (zie 5.2.3.6), maar ook mededelingen op een te laat tijdstip over de hoogte van de vele specifieke uitkeringen voor het komende begrotingsjaar.

5.2.3.5. Excessieve ontwikkelingen in specifieke uitgavencategorieën

Naast de verminderde inkomsten worden met name de gemeenten ook geconfronteerd met een aantal forse uitgavenstijgingen die op hun budget drukken.

In de eerste plaats zijn daar de *bijstandsuitgaven.* De uitvoering van de Algemene Bijstandswet is in handen van de gemeenten. Het Rijk vergoedt via een specifieke uitkering 90% van de uitkeringskosten. Mede ter voorkoming van een volledig declaratiesysteem – en daarmee een toewijzingsbeleid zonder financiële prikkels – dienen de gemeenten zelf 10% van de uitkeringsgelden alsmede de uitvoeringskosten uit hun algemene middelen te bekostigen. Deze kosten zijn slechts in beperkte mate beheersbaar, gelet op het open-einde-karakter van de regeling en de sterke centrale normering bij een aantal belangrijke onderdelen.

Vanwege de sterk verslechterde algemene economische situatie zijn de gemeenten de afgelopen jaren dan ook geconfronteerd met een stijging van de gemeentelijke bijstandsuitgaven, die een aanzienlijke extra last op het aanpassingsproces heeft gelegd. De stijging dient immers – binnen een sluitende begroting – uit de toch al beperkte stijging van de algemene middelen te worden bekostigd; overigens is het wel zo dat zowel in 1981 als in 1982 van rijkswege een bijzondere tegemoetkoming ter zake is getroffen via een verhoging van de algemene uitkering uit het Gemeentefonds.

Een tweede belangrijke uitgavencategorie die een toenemend beslag legt op de algemene middelen van de lagere overheden vormen de *rentelasten,* welke overigens grosso modo voortvloeien uit het door de gemeenten zelf gevoerde beleid ten aanzien van de saldi van de kapitaaldienst en het aangaan van schulden.

5.2.3.6. Tussentijdse beleidsingrepen van het Rijk

Ten einde het hoofd te bieden aan de verslechterde economische toestand en de ongunstige ontwikkeling van het financieringstekort van de overheid is in de afgelopen jaren van rijkswege verscheidene malen besloten tot ingrijpende maatregelen ten aanzien van de lopende begrotingen van zowel het Rijk als de lagere overheden (gemeenten en provincies). Voor de lagere overheden kreeg dit vorm door kortingen op zowel de algemene uitkeringen als specifieke uitkeringen.

De gevolgde gang van zaken bij deze ad hoc-ingrepen – en met name ook het tijdstip waarop de voornemens werden aangekondigd – plaatst de lagere overheden voor problemen.

In de eerste plaats noopt het ad hoc-karakter van de ingrepen tot een dermate kortstondige termijn van beleidsvoorbereiding bij de OPL dat het

proces van een integrale afweging in het gedrang kan komen. Veelal nemen de OPL op de korte termijn, dat wil zeggen in het lopende jaar, hun toevlucht tot schijnoplossingen van administratieve aard, die pas in een later stadium (dat wil zeggen in de volgende begrotingsvoorbereiding) in werkelijke ombuigingen worden omgezet. Deze praktijk hangt uiteraard samen met de beperkte flexibiliteit van de OPL-uitgaven op korte termijn.

Een gevolg van de geschetste praktijk kan wel zijn dat in het lopende jaar per saldo geen – of slechts een beperkte – bijdrage resulteert aan de oplossing van de totale financieel-economische problematiek. Vaak zoeken de OPL een tijdelijke «oplossing» primair in de vermindering van bestaande overschotten dan wel in het laten ontstaan van tekorten op de gewone dienst[6]. Dit betekent dat, op de korte termijn, tegenover tekortbeperkende maatregelen bij het Rijk, het tekort van de lagere overheden enigermate toeneemt; op de langere termijn kan zich dit verschijnsel evenwel niet voordoen, gegeven het voorschrift van een sluitende gewone dienst. Wel kan een toeneming van het aantal artikel-12-gemeenten optreden.

5.3. Financiële decentralisatie

5.3.1. *Inleiding*

Het onderwerp financiële decentralisatie betreft de structuur van de middelenvoorziening van de lagere overheden. Zowel in de eerste als in de tweede ronde van de Heroverwegingsprocedure is aan deze problematiek aandacht besteed. Toch acht de Studiegroep het zinvol om ook in dit rapport – met name vanuit de beheersbaarheidsoptiek – de financiële decentralisatie aan de orde te stellen, zij het in globale zin. Daarbij staan twee elementen centraal, te weten de beheersbaarheid van de totale OPL-uitgaven, bezien vanuit de optiek van de centrale overheid, en de mogelijkheden van een optimale prioriteitenstelling en een doelmatige besteding door de lagere overheden zelf, zowel wat betreft omvang als wat betreft samenstelling van de eigen uitgaven.

Allereerst zullen in paragraaf 5.3.2 de verschillende ontvangstenbronnen van de lagere overheden nader worden bezien. In paragraaf 5.3.3 zullen enkele aangrijpingspunten voor verbeteringen worden geschetst.

5.3.2. *Een typering van de diverse ontvangstenbronnen van de lagere overheden*

Bezien vanuit het Rijk is er sprake van een optimale beheersbaarheid van de OPL-uitgaven als het Rijk zoveel mogelijk de ontvangsten van de OPL determineert. Al naar gelang de noodzaak tot ombuigen in de totale collectieve uitgaven kan het Rijk dan immers op vrij directe wijze ingrijpen in de OPL-uitgaven (zij het soms met vertragingen; zie paragraaf 5.2).

Hoe meer het Rijk de ontvangsten van de OPL determineert, des te geringer is de rol van de OPL zelf in het eigen uitgavenbeleid. Een grote bemoeienis van de centrale overheid heeft evenwel ook nadelen. In de eerste plaats wordt aldus de lagere overheden niet de ruimte gelaten om zelf te bepalen wat de optimale omvang is van het op lokaal niveau aan te bieden pakket lokale collectieve voorzieningen (in relatie met de daarmee samenhangende lasten). Ervan uitgaande dat een lokale overheid een «verfijndere» afstemming kan maken wat betreft de gewenste omvang dan de centrale overheid, kan een en ander leiden tot een niet-optimale situatie. Een tweede nadeel treedt op indien de overheid naast de omvang van de middelenvoorziening ook invloed heeft op de bestedingsrichting van die middelen. Dan vervalt immers ook de mogelijkheid om op lokaal niveau tot een «verfijnde» afstemming te komen wat betreft de prioriteitenafweging *binnen* een bepaald budget tussen diverse voorzieningen. Tevens vervalt, zeker wanneer een en ander op declaratiebasis gebeurt, de prikkel voor de lagere overheden tot een efficiënte aanwending van middelen.

[6] De toetsing aan de eis van een sluitende gewone dienst door gedeputeerde staten respectievelijk Binnenlandse Zaken is bij tussentijdse ingrepen veelal reeds een «gepasseerd station», en dus niet meer effectief. Deze eis kan wel weer worden geëffectueerd bij nieuwe uitgaven geraamd in begrotingswijzigingen.

De hier genoemde argumenten, die nopen tot een afweging tussen beheersbaarheidsoverwegingen en overwegingen van allocatieve aard, geven nog niet het gehele spectrum van overwegingen die bij die afweging een rol moeten spelen. Ter completering zij opgemerkt dat bijvoorbeeld

- tarieven/eigen bijdragen lang niet altijd mogelijk en doelmatig zijn
- een eigen belastinggebied voor lagere overheden in Nederland om redenen van inkomenspolitieke aard aan grenzen is gebonden
- bij beleidsterreinen met «nationale» doelstellingen een (financiële) decentralisatie slechts in beperkte mate voor de hand ligt (werkgelegenheid, industrievestiging etc.)
- idem in geval van schaalvoordelen
- bij een bijzondere spreiding, in tijd of naar regio, van (noodzakelijke) voorzieningen of problemen, een hierop toegespitste financiering gewenst kan zijn.

Al met al kunnen de volgende typeringen worden gegeven:

1. *tarieven*: bij toepassing van de profijtgedachte wordt een directe band gelegd tussen nut en offer bij de gebruiker, hetgeen omvang èn samenstelling van de collectieve voorzieningen ten goede komt. Bij deze bekostigingswijze is de invloed van de centrale overheid gering.
2. *eigen belastingen*: op lokaal niveau kan de afweging, zowel wat betreft de omvang als wat betreft de samenstelling van de uitgaven optimaal plaatsvinden. De beheersbaarheid vanuit de centrale overheid is beperkt. Grenzen aan de omvang van deze middelenbron moeten echter in acht worden genomen om redenen van inkomenspolitieke aard; grote drukverschillen zijn ongewenst; voorkomen moet worden dat een minder gewenst vestigingspatroon van mensen en bedrijven optreedt. Overigens zij opgemerkt dat, internationaal bezien, het eigen-belastinggebied van de lagere overheden in Nederland relatief klein is.
3. *algemene uitkering*: de algemene uitkering laat de lagere overheden in principe vrij de bestedingsrichting van de middelen zelf te bepalen. De omvang is echter vastgelegd. Dit impliceert dat *binnen* dat budget prikkels zijn ingebouwd voor gemeenten om tot een optimale afweging van prioriteiten (i.c. alternatieve aanwendingen in de *uitgaven*sfeer) en tot een zo efficiënt mogelijke aanwending te komen. De beheersbaarheid van het totale budget vanuit de centrale overheid is volledig (rekening houdend met het in 5.2.3.3 en 5.2.3.6 gestelde). De algemene uitkering kan daarom worden gekarakteriseerd als een voorafgaande budgettering van een veelheid van voorzieningen.
4. *specifieke uitkeringen*: bij specifieke uitkeringen hebben de lagere overheden noch over de omvang noch over de bestedingsrichting beslissingsbevoegdheid. Zij kunnen derhalve niet komen tot een zinvolle prioriteitenafweging. Veelal is het bovendien zo dat het gaat om open-einderegelingen waarvan de kosten (vrijwel) geheel voor rijksrekening zijn, ongeacht eventuele overschrijding van het begrotingsartikel (loonkosten Wet Sociale Werkvoorziening, Beeldende Kunstenaarsregeling). Er is bij de lagere overheden geen prikkel tot een efficiënte aanwending van de middelen indien alle kosten bij het Rijk kunnen worden gedeclareerd (openbaar vervoer). Voor de centrale overheid geldt dan dat, bij gebrek aan een daadwerkelijke budgettering, geen sprake is van directe beheersbaarheid. Al met al is het bij specifieke uitkeringen zeer wel mogelijk dat voorzieningen tot stand komen in een mate die onevenredig is aan de daaraan bestaande behoefte.

Daar komt bij dat de indirecte kosten van specifieke uitkeringen soms bijzonder hoog zijn. Zo kost het een gemeente bijna meer om de specifieke uitkering in het kader van de emancipatie-activiteiten te verkrijgen, dan dat het bedrag van de uitkering zelf groot is. Dit is het gevolg van de veelheid van eisen die aan de gemeenten worden gesteld ter verkrijging van de uitkering.

In het rapport van de werkgroep Financiële verhouding Rijk–lagere overheden (Heroverweging rijksbegroting; tweede ronde) wordt aan het

verschijnsel van de specifieke uitkeringen uitvoerig aandacht besteed. Dit rapport bevat onder meer een eerste inventarisatie van de indirecte kosten van specifieke uitkeringen.

5.3.3. *Aangrijpingspunten voor verbeteringen*

De huidige financiële verhouding tussen het Rijk en de lagere overheden wordt in belangrijke mate bepaald door specifieke uitkeringen. Het gevolg daarvan is dat de gemeenten beperkt worden in hun beleidsruimte, terwijl de beheersbaarheid vanuit de centrale overheid evenmin ermee gediend is. Gestreefd zal moeten worden naar een vorm van financiële decentralisatie met als randvoorwaarde dat de beheersbaarheid van de OPL-uitgaven ook vanuit de centrale overheid vergroot wordt, of ten minste niet afneemt. Een belangrijke voorwaarde daartoe is dat vanuit de centrale overheid («Den Haag») de bereidheid bestaat zich minder te «profileren» via allerlei specifieke uitkeringen. Thans is het maar al te vaak zo dat specifieke uitkeringen worden gecreëerd ten einde zichtbaar te maken welke inspanning de centrale overheid zich getroost om bepaalde activiteiten op lokaal niveau van de grond te krijgen; daarbij worden de soms hoge indirecte kosten en de bureaucratisering op de koop toe genomen en wordt in het geheel geen recht gedaan aan de politieke afweging op lokaal niveau.

Concrete verbeteringsvoorstellen komen in hoofdstuk 8 aan de orde. Daarop vooruitlopend kan nu echter al worden geconcludeerd dat daarin centraal moeten staan:

– de mogelijkheden van uitbreiding van het eigen belastinggebied van de lagere overheden

– de sanering van het veld van specifieke uitkeringen, door middel van bundeling, vervanging via algemene uitkering, budgettering en/of het inbouwen van een eigen risico voor de lagere overheden of zelfs opheffing.

5.4. Samenvatting

De uitgaven van de lagere overheden worden grotendeels gedetermineerd door de middelenstroom vanuit de centrale overheid. De eigen inkomstenbronnen van de lagere overheden zijn beperkt en staan veelal onder enigerlei vorm van toezicht van de centrale overheid. De beheersbaarheid van de OPL-uitgaven door de centrale overheid is dan ook vrij groot.

Van de twee belangrijkste middelenbronnen van rijkswege, de algemene uitkering en de specifieke uitkeringen, is de algemene uitkering om een aantal redenen te prefereren. Zo biedt zij de lagere overheden ruimte voor een eigen prioriteitenstelling en levert zij een prikkel tot (meer) efficiënte aanwending. Daarnaast is de beheersbaarheid ervan door de centrale overheid optimaal, aangezien de algemene uitkering in wezen een «voorafgaande budgettering» is. Desondanks moet worden geconstateerd dat de specifieke uitkeringen allengs terrein hebben gewonnen.

Een belangrijke oorzaak voor het *grote aantal* specifieke uitkeringen is vermoedelijk de neiging van de centrale overheid om zich ook via de lokale overheidssfeer zoveel mogelijk politiek te profileren of, scherper geformuleerd: de centrale overheid hecht onvoldoende gewicht aan het vermogen van lagere overheden om zelf tot prioriteitenstelling te komen. Zowel de lagere overheden zelf als de beheersbaarheid van de totale collectieve uitgaven zouden erbij gebaat zijn als het systeem van specifieke uitkeringen sterk zou worden gesaneerd ten gunste van de algemene uitkering, terwijl voorts de mogelijkheden om eigen inkomsten te verwerven verruimd moeten worden, zodat men ter plaatse de afweging tussen lasten en lusten van te treffen besluiten meer rechtstreeks ondervindt. Dat laatste alternatief evenwel kan voor de centrale overheid de beheersbaarheid van de totale collectieve uitgaven enigszins in het gedrang brengen.

Het aanpassingsproces van de lagere overheden aan de verminderde financiële mogelijkheden verloopt overigens ook om diverse andere

redenen soms moeilijk. Eén van de factoren is de geringe flexibiliteit van de uitgaven; daarin onderscheiden de lagere overheden zich overigens vermoedelijk niet van de andere sub-sectoren van de collectieve sector.

Daarnaast ondervinden ook de lagere overheden, net als het Rijk en de sociale verzekeringsfondsen, de gevolgen van de economische teruggang, met name in de vorm van stijgende werkloosheidsuitkeringen en rentelasten, die moeten worden opgevangen binnen de sluitende gewone dienst. Tenslotte, en daarin nemen de lagere overheden een bijzondere plaats in, is de informatie die de lagere overheden van het Rijk krijgen over de budgettaire (on)mogelijkheden niet altijd even adequaat en tijdig beschikbaar. Met name in geval van tussentijdse ombuigingsoperaties kan dit er nogal eens toe leiden dat op korte termijn geen adequate invulling kan worden gegeven van opgelegde ombuigingen, hetgeen resulteert in hogere financieringstekorten van lagere overheden.

6. Extra-budgettaire vormen van overheidsbeslag respectievelijk door de overheid geïnduceerd kapitaalmarktbeslag

6.1. Inleiding

In de overige hoofdstukken wordt aandacht besteed aan die aspecten van het functioneren van de overheid die tot collectieve uitgaven leiden. Hiertoe worden gerekend de rijksuitgaven, de uitgaven van de sociale fondsen en de uitgaven van de lagere overheden. Een beperking van de analyse van de beheersbaarheid en beheersing van de collectieve uitgaven tot deze categorieën zou echter leiden tot een onvolledig beeld, met als gevolg een vergroting van het gevaar van onbeheersbaarheid. Buiten het beeld van de (officiële) collectieve uitgaven en eveneens buiten het begrotingsbeeld valt namelijk een veelheid aan vormen van overheidshandelen, die qua financiële implicaties voor de maatschappij min of meer vergelijkbaar zijn met normale collectieve uitgaven en die qua rol in het politieke besluitvormingsproces nauw raken aan de normale collectieve uitgaven. Deze zouden kunnen worden gevat onder het verzamelbegrip «extra-budgettaire vormen van overheidsbeslag»[1]. Onder dit verzamelbegrip valt een veelheid van verschijningsvormen. Dit onderwerp staat pas sinds kort in de belangstelling, en daardoor is de inhoud van het begrip nog nauwelijks bepaald. In het navolgende zal worden getracht het terrein enigszins systematisch in kaart te brengen.

Wellicht ten overvloede: het navolgende beoogt alleen die vormen van overheidshandelen in kaart te brengen die *niet* tot collectieve uitgaven leiden, maar daarmee wel (sterke) overeenkomsten vertonen. Specifiek zal de analyse zijn gericht op het naar voren halen van elementen die in de huidige situatie leiden tot een onjuist of onvolledig beeld van het beslag dat de collectieve sector legt op financiële middelen.

6.2. Regelgeving

Een daadwerkelijk pas zeer recent in de belangstelling gekomen onderwerp is dat van de regelgeving[2]. Onder regelgeving wordt verstaan die activiteit, waarbij de overheid via enigerlei vorm van wettelijk of bestuurlijk voorschrift bepaalde verplichtingen oplegt aan bedrijven, instellingen en (groepen van) individuele burgers, welke gepaard gaan met financiële consequenties voor de betrokkenen. Als voorbeelden daarvan kunnen worden genoemd milieuvoorschriften, kwaliteitseisen in bij voorbeeld de woningbouw, eisen met betrekking tot arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden.

In het algemeen kan worden gesteld dat voor de financiële consequenties voor de betrokkenen evenzeer aandacht (en beheersing!) is geboden als voor normale collectieve uitgaven en lasten. Deze stelling geldt te meer waar het gaat om vormen van regelgeving, die een zelfde effect kunnen hebben als collectieve uitgaven. In dat geval immers kunnen regelgeving en collectieve uitgaven als min of meer communicerende vaten worden beschouwd, waarbij slechts een integrale en consistente beheersing effectief kan zijn[3].

In het verleden heeft consequente aandacht voor dit aspect van regelgeving veelal ontbroken. Op zich zelf bezien begrijpelijkerwijs, maar daarmee nog niet geheel terecht, is van overheidswege aanzienlijk meer aandacht besteed aan alleen budgettaire consequenties dan aan de financiële

Soms worden ook de zogeheten tax-expenlitures hiertoe gerekend. In deze studie ılijven zij buiten beschouwing, omdat zij wel ı het begrotingsbeeld tot uitdrukking komen.

Dit onderwerp vormt een van de studie-obecten in de tweede ronde van de heroverweingsprocedure; derhalve zal er in deze studie iet afzonderlijk diep op worden ingegaan.

Deze gedachte doet uiteraard niet af aan het eit dat in bepaalde gevallen om andere dan ›uter budgettaire redenen de voorkeur moet vorden gegeven aan regelgeving boven de udgettaire variant.

gevolgen van regelgeving. Sterker nog, in een aantal gevallen – met name in de sfeer van de milieuwetgeving en bij voorbeeld in de sfeer van de arbeidsomstandigheden – heeft als randvoorwaarde bij de politieke besluitvorming gefungeerd dat de te treffen maatregelen in ieder geval niet tot een budgettair beslag zouden mogen leiden. Dat aldus al snel een directe financiële last voor de particuliere sector resulteerde woog als argument aanzienlijk minder zwaar. Vanuit een brede visie op de beheersing en beheersbaarheid van de collectieve sector is een dergelijke handelwijze uiteraard niet terecht.

Aan een enkele specifieke vorm van regelgeving dient enige nadere aandacht te worden besteed.

In de eerste plaats betreft dat die gevallen waarin sprake is van privatisering van overheidstaken in samenhang met enigerlei vorm van regelgeving[4]. Concreter gesteld: de overheid stoot de uitvoering van een tot dan toe door haar zelf verrichte taak af aan de particuliere sector, maar draagt er via regelgeving wel zorg voor dat die voorziening op dezelfde of nagenoeg dezelfde wijze in stand blijft.

Te denken valt bij voorbeeld aan ziektekosten- en schadeverzekeringen, keuringen e.d., maar evenzo aan allerlei andere voorzieningen en vormen van risicodekking die de overheid thans voor haar rekening neemt. Op zich zelf beschouwd kan een dergelijke verschuiving door middel van privatisering in bepaalde gevallen zinvol en wenselijk zijn. Zij kan leiden tot zowel economische voordelen (efficiencyverbeteringen) als bestuurlijke voordelen (minder bureaucratisering). Waarvoor evenwel moet worden gewaakt is de verschuiving als zodanig te zien als een adequate invulling van noodzakelijke ombuigingen in de collectieve uitgaven. Immers, weliswaar nemen de collectieve uitgaven inderdaad af, maar deze verlaging is in die zin slechts optisch, dat vanuit de overheid nog steeds dezelfde «last» op de maatschappij wordt gelegd, in de zin van een, door een gedwongen besteding geïnduceerd, beslag op produktiemiddelen.

Overigens zij hierbij aangetekend dat meer in het algemeen privatisering – nog los van eventuele regelgeving – niet altijd (volledig) als een adequate ombuiging kan worden beschouwd. Ook zonder dat de overheid het in stand houden van de voorziening via regelgeving voorschrijft kan het voorkomen dat privatisering niet zozeer leidt tot het verlagen van een voorzieningenniveau, maar slechts tot het verschuiven van de uitvoering ervan. Daarbij is van belang in hoeverre er na die verschuiving een grotere keuzevrijheid voor de betrokkenen (veelal de consument) resteert dan ervoor. Een voorbeeld moge dit verduidelijken. Privatisering van ziektekostenverzekeringen verlaagt weliswaar de collectieve uitgaven, maar verandert overigens nauwelijks iets in macro-economische zin, als niet tevens de uitgaven van die verzekeringen, en de voor de dekking benodigde premies, omlaag gaan. Privatisering van een dergelijke activiteit levert dan ook niet zonder meer voor 100% een bijdrage aan de oplossing van de ombuigingsproblematiek in macro-economisch perspectief[5].

Een terughoudende beoordeling van privatiseringsvoorstellen als invulling van ombuigingen is dan ook noodzakelijk. In het bijzonder als het gaat om gevallen waarin de keuzevrijheid van de betrokkenen beperkt is, is zelfs een grote terughoudendheid vereist. Privatisering moet vooral op de eigen merites worden beoordeeld en mag niet gaan fungeren als een goedkope, vooral statistische oplossing van budgettaire problemen.

Een tweede vorm, in feite een variant op de voorgaande, is wanneer de overheid bij nieuw beleid of bij intensivering van bestaand beleid de keuze heeft tussen het creëren van een extra (of uitbreiding van een bestaande) collectieve voorziening en het plegen van regelgeving. Om dezelfde redenen als hiervoor gegeven dient voorkomen te worden dat de weg van de regelgeving wordt gekozen, louter omdat dan optisch een kleiner beslag van de collectieve sector zou resulteren. De weg van regelgeving mag, met andere woorden, niet bewandeld worden als het doel daarvan alleen of in hoofdzaak is het ontlopen van budgettaire randvoorwaarden.

Het begrip privatisering is hier opgevat in de ›rede betekenis die hieraan in het eerste ›eroverwegingsrapport is gegeven. Privatise-ing kan dan plaatsvinden zowel met als onder nadere regelgeving.

Hier zij nogmaals opgemerkt dat een lergelijke verschuiving om andere dan louter ›udgettaire redenen wel degelijk gewenst kan :ijn, en dat via een dergelijke verschuiving bij ›oorbeeld aanzienlijke efficiency-voordelen te ›ehalen zouden kunnen zijn. Essentieel is ›chter dat een dergelijke verschuiving bij ange na niet voor het volle bedrag als ›dequate ombuiging mag worden beschouwd.

6.3. Garantieverlening

6.3.1. *Algemeen*

De overheid kan aan de particuliere sector op tal van gebieden garanties verlenen. De garanties zijn dan ook nogal divers van aard. In hoofdlijnen zijn de volgende vormen te onderscheiden:

1. *export- en importkredietverzekeringgaranties:* de grootste categorie die ertoe strekt handelsrisico's, en in het bijzonder de politieke component daarvan, via de Staat te verzekeren. Het verzekeringselement staat bij deze garanties centraal. Er is geen sprake van dat deze in principe kostendekkende garanties als een soort substituut voor collectieve uitgaven worden gebruikt.

2. *kredietgaranties:* deze garanties impliceren dat de overheid zich garant stelt voor aflossing van en rentebetalingen over een door derden aan te gane lening. Deze garanties zijn in deze studie van bijzonder belang omdat zij als substituut voor begrotingsuitgaven i.c. kredieten e.d., kunnen worden gehanteerd.

3. *overige garanties:* een vrij heterogene restcategorie, waaronder met name schade-, exploitatie- en liquiditeitsgaranties vallen. In het algemeen kunnen deze garanties niet als substituut dienen voor collectieve uitgaven.

Voor de garanties als geheel kan worden gesteld dat de omvang van de garantieverlening door de overheid de afgelopen jaren een forse groei te zien heeft gegeven, hetgeen heeft geleid tot een zeer aanzienlijk totaalbedrag thans. Onderstaande tabel geeft hiervan een indruk; de tabel is beperkt tot de garanties van het Rijk, aangezien hiervan, in tegenstelling tot met name de gemeenten, betrouwbare gegevens beschikbaar zijn.

Tabel 6.3.1: Uitstaande garanties in % NI[1] (stand per ultimo)

	1960	1965	1970	1975	1980
Totaal	10,8	11,0	10,4	14,7	23,5
waarvan:					
kredietgaranties t.b.v.					
— de woningbouw	0,2	0,4	1,2	3,6	8,0
— ontwikkelingshulp buiten het Koninkrijk	—	0,3	0,3	0,4	1,1
— diverse bedrijven	0,1	0,1	0,3	0,4	0,9
— ziekenhuizen e.d.	0,2	0,3	0,6	0,7	0,9
— het onderwijs	2,2	2,6	2,2	1,1	0,7
— overige	3,3	3,0	2,2	2,0	2,0
export- en importkrediet-*verzekering*garanties	4,7	4,3	3,8	6,4	9,9
overige garanties	—	—	p.m.	p.m.	p.m.

[1] Met uitzondering van de garanties aan de Nederlandsche Bank in verband met de goud- en deviezenhandel; sinds 1978 bestaan deze garanties overigens niet meer.

De uitstaande garanties blijken in de jaren zeventig in % NI *ruim verdubbeld te zijn,* na een per saldo stabiele ontwikkeling in de jaren zestig. Vooral de export- en importkredietverzekeringgaranties en de kredietgaranties ten behoeve van de (sociale) woningbouw zijn fors toegenomen in de afgelopen tien jaren.

De beheersbaarheid van de garantieverlening kan vanuit diverse invalshoeken aan de orde worden gesteld. Een invalshoek waaraan de Studiegroep reeds in eerdere rapporten aandacht heeft besteed is de *economische.* Met

name in het zesde rapport is erop gewezen dat de garantieverlening door de overheid aan de particuliere sector bij de bepaling van het structurele kwantitatieve kader voor de collectieve sector dient te worden betrokken, zeker voor zover die garantieverlening tot additionele bestedingen leidt. Deze economische invalshoek stelt de inpasbaarheid van, onder andere, het garantie-instrument in het geheel van nationale middelen en bestedingen centraal. In het bijzonder richt de beheersing van het garantie-instrument zich in deze optiek op het voorkomen van conflicterende claims op de nationale middelen.

Nadere aandacht is gewenst voor de meer *bestuurlijke* invalshoek wat betreft de beheersbaarheid van de garantieverlening. Daarbij zullen twee aspecten worden onderscheiden. In de eerste plaats betreft dat de beheersbaarheid van de collectieve uitgaven zelve via de budgettaire risico's die de overheid loopt bij effectuering van de garanties. In de tweede plaats wordt aandacht besteed aan het gebruik van garanties als alternatief voor normale begrotingsuitgaven.

6.3.2. *De budgettaire risico's van garanties*

Wat het eerste aspect betreft moet worden geconstateerd dat, althans op centraal niveau, slechts een zeer beperkt inzicht bestaat in het totaalbeeld van de werkelijke budgettaire risico's die de overheid loopt uit hoofde van garantieverlening. Toezicht op het garantie-instrument vindt thans nogal versnipperd plaats, waarbij het systematisch en consistent in beeld brengen van budgettaire risico's veelal achterwege blijft. Een verbetering van het centrale toezicht hierop is gewenst.

Dit geldt te meer vanwege de absolute inflexibiliteit en onvermijdelijkheid van de budgettaire lasten, zodra deze zich daadwerkelijk manifesteren. In zekere zin kan garantieverlening gezien worden als een potentiële camelnose waarbij de (eventuele) financiële lasten zich pas in latere jaren zullen (kunnen) voordoen, en bij de aanvankelijke besluitvorming buiten de afweging dreigen te vallen. Zo is de vrees gewettigd dat in de komende jaren in sterk toenemende mate de budgettaire lasten zichtbaar zullen worden van het effectueren van garantieverplichtingen, die in het verleden, in betere tijden, als het ware «gratis» zijn aangegaan. Deze tendens heeft zich de afgelopen jaren reeds gemanifesteerd.

In dit verband moet worden geconstateerd dat wat betreft het garantie-instrument niet alleen een consistente toetsing van de mogelijke budgettaire effecten ontbreekt, maar dat ook geen adequaat kwantitatief kader voorhanden is, waarbinnen zich de besluitvorming over garantieverlening zou kunnen afspelen. De studiegroep is van mening dat het niet eenvoudig zal zijn een dergelijk kader te ontwerpen, omdat de onderlinge verschillen in de aard en de economische effecten vam de diverse vormen van garantieverlening erg groot zijn. Wel zou als globale, min of meer algemene, richtlijn kunnen worden gehanteerd dat met name in gevallen, waarin zich een sterke beleidsmatige intensivering van de garantieverlening zou voordoen, een expliciete terugkoppeling naar het budgettaire kader noodzakelijk is (compenserende tekortreductie).

De studiegroep wil voorts wijzen op de mogelijkheid meer het *prijsmechanisme als een regulerend mechanisme* met betrekking tot de garantieverlening te laten fungeren. Evenals dat nu voor de export- en importkredietverzekeringgaranties geldt, kan gedacht worden aan het vragen van een – zo mogelijk kostendekkende – prijs (risicopremie), waarbij de overheid niet langer louter als risiconemer maar tevens als risicospreider optreedt. Over een langere periode bezien betekent een kostendekkende risicopremie zelfs een budgettair neutrale oplossing. Een meer marktconforme benadering van de garantieverlening dan de thans bestaande beperkt bovendien het gevaar van concurrentievervalsing en zal de beheersbaarheid van de garantieverstrekking naar het oordeel van de studiegroep zeker vergroten. Een nadere uitwerking van dit punt acht de studiegroep gewenst.

6.3.3. *Garanties als alternatief voor normale begrotingsuitgaven*

Over garanties die de plaats (dreigen) in (te) nemen van normale collectieve uitgaven, heeft de studiegroep reeds in haar zesde rapport uitspraken gedaan. Gesteld werd toen dat dergelijke constructies zoveel mogelijk dienen te worden voorkomen. Alleen zwaarwegende motieven zouden verschuivingen van begrotingsuitgaven naar door de overheid te garanderen rechtstreekse kapitaalmarktfinanciering kunnen rechtvaardigen; in die gevallen zou echter wel een bijstelling van het aanvaardbare structurele financieringstekort moeten plaatsvinden. Deze stellingname was niet alleen vanuit economische overwegingen ingegeven, maar droeg een sterk bestuurlijk karakter. De weg van «trucs» om uit de budgettaire klem te komen diende te worden afgesneden en een adequate prioriteitenafweging binnen de sfeer van de collectieve uitgaven diende te worden gewaarborgd. In het bijzonder was de stellingname van de studiegroep dan ook gericht op vormen van garantieverlening die (beogen om) investeringen tot stand (te) brengen op terreinen die traditioneel het voorwerp van collectieve zorg zijn.

In de praktijk blijkt dit advies in een aantal gevallen niet te zijn opgevolgd. Met name in de sfeer van de (sociale) woningbouw hebben zich in de afgelopen jaren enkele verschuivingskwesties voorgedaan welke hieronder zullen worden toegelicht. Daarna zal worden aangegeven dat ook op het terrein van de ontwikkelingssamenwerking een minder gewenste vorm van rechtstreekse kapitaalmarktfinanciering plaatsvindt.

A. De woningbouw

De problematiek van de wijze van financieren van de woningbouw is complex. Al gauw wordt daarbij betrokken de vraag welke prioriteit dient te worden gegeven aan de woningbouwsector als geheel, alsmede de vraag hoe een en ander dient te worden bezien in het kader van de macro-economische context.

Het is niet aan de studiegroep om in te gaan op de prioriteit die aan de woningbouw moet worden gegeven. De taakopdracht geeft daarenboven aan dat beschouwingen over de macro-economische context niet centraal dienen te staan. Toch kan een en ander niet geheel buiten beschouwing blijven wanneer we de *beheersbaarheid* – en in het bijzonder zaken als extra-budgettaire financiering – van de woningbouw bezien.

Onderstaand wordt eerst ingegaan op de wijze van financiering van de sociale woningbouw sinds de tweede helft van de jaren '50. Vervolgens komen de bezwaren tegen extra-budgettaire financiering van sociale huurwoningen ter sprake. Daarna wordt een licht geworpen op de woningbouw als geheel en op de merites van een totale norm voor het kapitaalmarktbeslag van de totale woningbouw. Een en ander mondt uit in een aantal conclusies met betrekking tot de normering van het financieringsbeslag van de woningbouw.

De financiering van de sociale woningbouw

Sinds 1958 vindt de financiering van woningwetwoningen plaats via het rijksbudget. Daarvóór geschiedde dit door de gemeenten, die echter als gevolg van de krappe kapitaalmarktsituatie niet meer in staat waren om voldoende langlopende middelen voor de woningbouw aan te trekken.

Tot 1966 werden de woningwetvoorschotten gerekend tot de zogenaamde niet-relevante uitgaven in het kader van het structurele begrotingsbeleid van het Rijk. Dit hield verband met de *verschuiving* die had plaatsgevonden van de gemeenten naar het Rijk.

In de eerste helft van de jaren '60 werd het totale woningbouwprogramma echter sterk omhoog geschroefd. Daarnaast was er sprake van een snelle kostenstijging ten gevolge van spanningen op de bouwmarkt en de

opvoering van de kwaliteit. Daardoor werd een in omvang toenemende claim op nationale besparingen gelegd. De vrees, dat een en ander zou leiden tot een spaartekort, noopte de toenmalige minister van Financiën ertoe om in 1966 de woningwetvoorschotten als relevante begrotingspost te gaan opvoeren.

Het relevant stellen van de woningwetleningen heeft tot gevolg dat wijzigingen in de omvang van de verstrekte woningwetleningen, bij ongewijzigde begrotingsruimte, moeten leiden tot aanpassingen elders in de rijksbegroting.

Mede onder invloed van de verschuiving in de preferenties van de bewoners van huren naar kopen, kon het bedrag aan woningwetleningen in de jaren '70 teruggeschroefd worden. De vrijkomende middelen werden opgevat als relevante ombuigingen die beleidsruimte creëerden voor andere uitgaven (met name subsidie-uitgaven).

Toen in de tweede helft van de jaren '70 (1% norm, Bestek '81) de ombuigingsproblematiek met betrekking tot de rijksuitgaven een steeds grotere rol ging spelen, werden verschuivingen in financieringswijze van het rijksbudget naar de kapitaalmarkt benut als vluchtweg om uit de butgettaire klem te komen. Zo werden in de jaren 1977 en 1979 respectievelijk 10 200 en 7000 woningwetwoningen rechtstreeks via de kapitaalmarkt gefinancierd of wel «gedebudgetteerd». Vanaf 1980 trad een verschuiving terug op van kopen naar huren. Toen er binnen het rijksbudget geen ruimte aanwezig was om dit op te vangen, werd, wederom als vluchtweg, het begrip «premiecorporatie-A-woning» geïntroduceerd.

In onderstaande tabel is een overzicht gegeven van het aantal via de kapitaalmarkt gefinancierde woningwetwoningen en premiecorporatie-A-woningen, alsmede het daarmee gepaard gaande initiële kapitaalmarktbeslag (dus exclusief liquiditeitstekorten).

Tabel 6.3.3: Gedebudgetteerde woningwet en premiecorporatie-A: Aantallen en initieel kapitaalmarktbeslag (op transactiebasis)

Jaar	Nieuwbouw	Verbeteringen	Kap. marktbeslag (x mld. gulden)
1977	10 200	–	0,9
1979	7 000	–	0,8
1980	13 932	–	1,7
1981	23 070	–	3,0
1982	37 500[1]	13 300	4,5

[1] Waarvan 6500 eenheden.

Bezwaren tegen extra-budgettaire financiering van de sociale woningbouw

Zowel de rechtstreekse kapitaalmarktfinanciering van woningwetwoningen als de «creatie» van premiecorporatie-A-woningen zijn, zoals gezegd, als vluchtwegen te beschouwen. De premiecorporatie-A-woningen onderscheiden zich in feite nauwelijks van traditionele woningwetwoningen. Het subsidieregime is hetzelfde, en ook de exploitanten behoren tot dezelfde categorie als die van woningwetwoningen (woningbouwcorporaties). Slechts de directe rijksfinanciering ontbreekt. In plaats daarvan staat een kapitaalmarktlening onder rijksgarantie.

In haar zesde rapport heeft de studiegroep reeds haar bezwaren naar voren gebracht tegen een dergelijke handelwijze. Recapitulerend komen deze op het volgende neer:

1. Wanneer verschuiving in financieringswijze plaatsvindt van het rijksbudget naar de kapitaalmarkt, worden deze uitgaven aan de normale prioriteitenbeoordeling binnen de begroting onttrokken.
2. De facto worden de budgettaire normen overtreden, zonder dat dit tot uitdrukking komt in een mutatie (van de norm) van het financieringstekort

en de collectieve lastendruk. Daardoor ontstaat het gevaar van ontwrichting van het evenwicht tussen nationale middelen en bestedingen, en van verstoringen in de monetaire sfeer.

Als additioneel argument kan daaraan worden toegevoegd:

Kapitaalmarktfinanciering blijkt duurder te zijn dan financiering door het Rijk. Het verschil, het zogeheten «rente-écart» komt ten laste van het rijksbudget in de vorm van hogere objectsubsidies.

De oorzaken van dit rente-écart moeten in de eerste plaats gezocht worden in het hogere risico van leningen in de garantiesector in vergelijking tot staatsleningen. De andere oorzaken liggen bij de leningsvorm. Onder het systeem van de dynamische kostprijs, waaronder sinds 1975 huurwoningen worden gefinancierd, is in de aanvangsjaren van de exploitatie de opbrengst uit vraaghuren en objectsubsidies onvoldoende om het totaal van kapitaalkosten en overige exploitatielasten te dekken. Het verschil, het zogeheten liquiditeitstekort, moet bijgeleend worden. Daartoe is de figuur van de klimlening ontworpen. Met het verstrekken van een klimlening accepteert de kapitaalverschaffer een lening, waarvan het uitstaande bedrag gedurende lange tijd oploopt, waardoor het risico toeneemt, en de flexibiliteit en verhandelbaarheid afneemt. Hij eist hiervoor een financiële compensatie, in de vorm van een hogere rentevergoeding.

De woningbouwsector als geheel; de merites van een totale norm

Buiten de woningwetbouw en de premiecorporatie-A-bouw kent de bouwsector nog een aantal segmenten. Met name kunnen worden genoemd de premiehuursector (beleggersbouw), de gesubsidieerde koopsector (premiekoop-A en -B) en de zogeheten vrije-sectorbouw. Voor aanzienlijke delen van de premiehuur- en de premiekoopsector stelt de overheid zich garant voor de aan te gane lening. Voor vrijwel alle vormen van woningbouw geldt daarnaast dat de overheid op enigerlei wijze als subsidieverlener optreedt. In het geval van de vrije-sectorbouw kan de rente-aftrek als zodanig worden beschouwd.

Al deze vormen van woningbouw hebben gemeen dat ze macro-economisch bezien eenzelfde beslag leggen op kapitaalmarktmiddelen. Ze leggen een claim op nationale besparingen, die ten koste kan gaan van andere investeringen.

Vanuit de bovenstaande redenering wordt wel gepleit voor het hanteren van één macro-economische toetsingsnorm voor de woningbouw, in de vorm van een toegestaan totaal kapitaalmarktbeslag. Daarbij zou het er dan niet toe doen of dat beslag verloopt via het budget (woningwetbouw) of buiten het budget om. Verschuivingen *binnen* dit kapitaalmarktbeslag kunnen als macro-economisch neutraal worden beschouwd. Het voordeel van de ene totale norm wordt dan gevormd door de flexibiliteit die aldus gecreëerd wordt binnen het totale woningbouwprogramma. Wanneer bij voorbeeld de vrije-sectorbouw zou inzakken zou zonder meer in een ander segment van de bouwmarkt de vrijvallende ruimte kunnen worden opgevuld.

Het moge duidelijk zijn dat in deze lijn van redeneren geen afzonderlijke toetsing past van de woningbouw binnen het rijksbudget.

De studiegroep is van mening dat het weergegeven pleidooi op een aantal bezwaren stuit.

Het meest wezenlijke bezwaar betreft het vraagstuk hoever de overheidsbemoeienis met een bedrijfstak als de bouw dient te gaan. Het pleidooi voor één norm voor de totale woningbouw impliceert dat – gegeven een gewenste omvang van het woningbouwprogramma – de collectieve sector als automatisch pendant fungeert van de particuliere sector. Wanneer de particuliere sector achterblijft schiet de collectieve sector bij, en wanneer de particuliere sector meer dan verwacht in de bouw investeert, verlaagt de overheid het door haarzelf gefinancierde segment van de bouwmarkt. Een dergelijk automatisme past, naar het oordeel van de studiegroep, niet in onze economische orde, net zo min als het bij voorbeeld geëigend zou zijn

dat de overheid bij terugvallende bedrijfsinvesteringen automatisch zou overgaan tot het opvoeren van de eigen produktieve investeringen.

Deze redenering geldt mutatis mutandis ook ten aanzien van de werkgelegenheidsaspecten, verbonden aan de investeringen in de bouw. Het valt niet goed in te zien waarom uit dezen hoofde de omvang van bouwprogramma's dient te worden bepaald, waar andere investeringen eveneens voordelige effecten op de werkgelegenheid sorteren. Hiermee wil overigens niet gezegd zijn dat het per se onterecht zou zijn wanneer de overheid wil instaan voor bepaalde gedeelten van de woningbouwmarkt. Indien de overheid, uit merit-good-overwegingen of zelfs uit overwegingen die de inkomensverdeling betreffen, bij voorbeeld van mening is dat de mogelijkheid van «betaalbaar wonen» van groot belang is, en indien de overheid tevens van mening is dat realisering van deze beleidsvisie niet aan de marktsector alleen kan worden overgelaten, dan kan de overheid haar eigen verantwoordelijkheid nemen. De overheid bezit daartoe diverse instrumenten, zoals directe financiering via het budget, garantieverstrekking aan private investeerders en subsidieverlening. Het gaat dan echter om een geheel andere zaak dan in het geval van de ene totale norm voor de woninbouw. Essentieel is namelijk dat in het onderhavige geval sprake is van een specifieke voorziening – i.c. de mogelijkheid van «betaalbaar wonen» – die als zodanig als *overheidstaak* kan worden beschouwd. Dat geldt niet voor het garanderen van een bepaald produktievolume in één bepaalde bedrijfstak, ook niet wanneer dit de bouw betreft.

Afgezien van het vraagstuk wat als overheidstaak kan worden beschouwd en wat niet, doet zich nog een belangrijk bezwaar voor bij de ene totale norm voor de woningbouw. Dat betreft de *prioriteitenstelling binnen de totale nationale middelen.* In het pleidooi voor de ene norm staat centraal dat, wanneer in één segment van de bouwsector ruimte vrijvalt, dat deze ruimte automatisch kan worden opgevuld in de andere segmenten. De redenering luidt daarbij dat dit macro-economisch gezien per saldo neutraal is. De bepleite aanpak kenmerkt zich echter door, wat wel wordt genoemd, de «earmarking-gedachte». Op voorhand is blijkbaar een bepaald gedeelte van de nationale middelen bestemd voor de woningbouw, en ook als de werkelijkheid zich anders voltrekt dan de prognoses, blijft dit gedeelte toch gefixeerd. De studiegroep acht dit een ongewenste zaak. Een dergelijke «earmarking» doet afbreuk aan de prioriteitenstelling binnen de nationale middelen. De macro-economische neutraliteit doet daaraan niets af. Dat argument is te partieel van karakter en ziet juist over het hoofd dat er ook andere – macro-economisch bezien evenzo verdedigbare – aanwendingsmogelijkheden zijn van de beschikbaar komende ruimte.

Enkele voorlopige conclusies

In het voorgaande is geconstateerd dat het geen goede zaak is dat woningwetwoningen – een traditioneel onderwerp van staatszorg – buiten het normale budgettaire kader om worden gefinancierd. Een dergelijke vluchtweg verlicht de budgettaire problematiek niet werkelijk en leidt slechts tot vertekening. Met deze constatering is echter nog geen bevredigend kader gecreëerd voor de overheidsbemoeienis met de woningbouw als geheel. Buiten de via het budget gefinancierde woningwetbouw zijn er tal van segmenten op de bouwmarkt ontstaan, die *niet* via het budget worden gefinancierd, maar waarbij wel van een vergelijkbare overheidsbemoeienis sprake is. Veelal gaat het daarbij zelfs om gelijksoortige types woningen, waarbij de overheid ook een zelfde soort financiële impuls geeft als bij de woningwetbouw.

In wezen hebben we hier te maken met een vervaging van het begrip sociale woningbouw. Deze vervaging heeft allerlei *nieuwe vluchtwegen* gecreëerd uit de budgettaire klem. Met name kan daarbij worden gedacht aan de premiehuur- en de premiekoopsector.

Het is naar het oordeel van de studiegroep geboden dat een fundamentele oplossing wordt gevonden voor dit probleem. Zoals hiervóór is aangegeven acht de studiegroep het pleidooi voor één totale norm voor de woningbouw geen goede oplossing.

Voorop moet staan een duidelijke *nieuwe* afbakening van het begrip sociale woningbouw, dat wil zeggen dat deel van de bouwmarkt dat de overheid als terrein van overheidszorg beschouwt. Het totale kapitaalmarktbeslag van deze sociale woningbouw dient te worden betrokken in de budgettaire normering; het kapitaalmarktbeslag van de overige bouw valt daarbuiten. Een essentiële voorwaarde is dan wel, dat het financiële instrumentarium specifiek gericht wordt op deze sociale woningbouw. Woningbouw buiten de sociale sector zal geen aanspraak mogen maken op vergelijkbare financiële stimulansen, op straffe van het ontstaan van nieuwe vluchtwegen.

Concreet kan dit als volgt worden gedacht. Het ligt voor de hand dat de overheid allereerst de voorwaarden vaststelt waaraan sociale woningbouw ten minste moet voldoen. Ervan uitgaande dat «betaalbaar wonen» daarbij de invalshoek is, ligt de keuze van een financiële grens voor de hand. De overheid bepaalt vervolgens, in het kader van de totale budgettaire afweging, voor welke omvang van de bouwactiviteit zij binnen de aldus gestelde grens wil zorg dragen. Die omvang vormt dan het contingent sociale woningbouw. Dit contingent, bestaande uit de woningwet-bouw en daarmee materieel vergelijkbare woningen, wordt dan in zijn geheel budgettair relevant. Welke omvang dit contingent kan hebben hangt uiteraard af van de budgettaire ruimte (in ruime zin) en de afweging daarbinnen. Het is derhalve geen automatisme dat het huidige programma aan gegarandeerde/gesubsidieerde woningbouw in zijn geheel tot dit contingent behoort. Ten aanzien van dit contingent kunnen diverse instrumenten (leningen, garanties, subsidies) worden ingezet, en binnen dit contingent dient een aanzienlijke flexibiliteit te bestaan, ook wanneer dit leidt tot verschuiving tussen budgetfinanciering en rechtstreekse kapitaalmarktfinancieringRechtstreekse kapitaalmarktfinanciering vormt in zoverre evenwel geen probleem, dat het totale *kapitaalmarktbeslag* van de sociale woningbouw wordt betrokken in de budgettaire normering.

Voor de woningbouw *buiten* dit contingent draagt de overheid geen bijzondere verantwoordelijkheid. Het gaat dan om de vrije sector, die zich overigens niet per se via de *bouw*prijs onderscheidt van de sociale woningbouw. Het essentiële criterium is immers of de bouw valt binnen het *contingent sociale woningbouw* of niet. Ten aanzien van de aldus afgebakende vrije sector dient de overheid een veel beperkter financieel instrumentarium te hanteren dan ten aanzien van de sociale woningbouw. Garantieverlening en leningverstrekking dienen te worden uitgesloten, en aan de subsidiëring dienen duidelijke grenzen te worden gesteld, met name ter voorkoming van sluipwegen. Een eventuele *objectsubsidie* dient beperkt te blijven tot een lump-sum-subsidie, van zodanig beperktere omvang (qua contante waarde) dan de objectsubsidies voor de sociale woningbouw, dat geen gevaar bestaat voor het ontstaan van nieuwe vluchtwegen. Een en ander heeft overigens belangrijke consequenties voor de zogeheten beleggersbouw. Voor zover beleggerswoningen niet binnen het contingent sociale woningbouw tot stand komen, verandert in deze visie het systeem van objectsubsidies van een periodieke exploitatiesubsidie in een (eventuele) eenmalige kostprijsverlagende subsidie. De mate waarin een en ander wordt ingevoerd is uiteraard afhankelijk van de beleidsdoelstellingen ter zake.

Ten aanzien van de individuele huursubsidie kan het volgende worden opgemerkt. Hoewel het thans wellicht een min of meer hypothetische optie is, is het denkbaar dat niet tot het contingent sociale woningbouw behorende nieuwe woningen beneden de maximale huurgrens van de IHS gaan vallen. In dat geval zou de IHS-regeling een sluipweg kunnen worden in die zin, dat dan toch een vorm van subsidiëring gaat optreden. Om deze

mogelijkheid uit te sluiten zou gedacht kunnen worden aan een constructie, waarbij de IHS, althans wat betreft nog te bouwen woningen, louter op de contingenten sociale woningbouw betrekking heeft. Dit zou ver gaande aanpassingen van de IHS-regeling impliceren. Een alternatief zou zijn de gehele huursector beneden de maximale huurgrens in de IHS te rekenen tot de sociale woningbouw. Dit alternatief acht de studiegroep ongewenst. Indien de vrije-marktwerking aanleiding geeft tot huurprijzen beneden de maximale huurgrens van de IHS ligt het eerder in de rede dat deze grens voor de nieuw te bouwen woningen neerwaarts wordt bijgesteld. Een en ander heeft dan wel consequenties voor de omvang van de sociale woningbouwsector.

B. Ontwikkelingssamenwerking

Bij ontwikkelingssamenwerking geldt dat van het totale «ontwikkelingsplafond» van 1½% van het netto nationale inkomen (tegen factorkosten) ad ca. 4240 miljoen in 1982 een deel – thans ca. 790 miljoen – niet via uitgaven op de rijksbegroting tot stand komt. Op de rijksbegroting paraisseert een bedrag aan OS-uitgaven van circa 3,4 miljard.

Binnen het bedrag van 790 miljoen worden garanties verleend, in hoofdzaak aan de Nederlandse Investeringsbank voor Ontwikkelingslanden (NIO), die tot een bedrag van circa 650 miljoen leningen opneemt op de kapitaalmarkt, en deze – met behulp van een rentesubsidie ten laste van het hulpplafond – tegen een lage rente ter beschikking stelt van ontwikkelingslanden.

Op zich is er geen wezenlijk verschil tussen de begrotingsgelden en de NIO-gelden. Net als in het geval van de woningbouw blijft een deel van de uitgaven buiten het beeld dat normaal wordt gepresenteerd van de collectieve uitgaven, zonder dat het zich daarvan wezenlijk onderscheidt.

In het geval van de OS-uitgaven is deze situatie gegroeid ten tijde van de ophoging van het OS-plafond tot 1½% van het nationale inkomen. Door een deel van de OS-uitgaven op de hier beschreven wijze buiten de rijksbegroting om te geleiden, kwam het zichtbare beslag van deze plafondverhoging lager uit[6].

Gelet op de ervaringen, met name in de woningbouw, dringt de conclusie zich op dat sterker nog dan in eerdere rapporten gewezen moet worden op de onwenselijkheid van debudgettering als zodanig. Constructies als hiervoor met betrekking tot de sociale woningbouw geschetst dienen ten enen male te worden afgewezen. Het als uiterste uitwijk gehanteerde advies om, ingeval toch voor debudgettering zou worden gekozen, het aanvaardbare financieringstekort bij te stellen is ineffectief gebleken – ook al blijven de theoretische merites ervan onweersproken en onaangetast.

6.4. Randsectoren van de collectieve sector

Met een aantal randsectoren van de collectieve sector heeft de centrale overheid banden in beleidsmatige èn financiële zin, waarbij de financiële banden geen volledige weergave vormen van de beleidsmatige banden. In die gevallen kan het gebeuren dat het totaalbeeld van wat gebruikelijk tot de collectieve uitgaven wordt gerekend, geen volledig beeld geeft van de collectieve sector, indien daarbij de randsectoren volledig zouden worden betrokken. Een en ander zal thans aan de hand van enige concrete gevallen worden toegelicht.

6.4.1. *Het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds* (ABP)

De werkgevers en werknemers binnen de overheid en van een aantal niet op winst gerichte instellingen betalen een pensioenbijdrage in de vorm van een premie aan het ABP. Deze premie maakt onderdeel uit van de loonkosten en daarmee van de collectieve uitgaven. In tegenstelling tot de pensioenpremies worden de (mede) daaruit gefinancierde pensioenbetalingen niet tot de collectieve uitgaven gerekend; dat zou immers leiden tot een dubbeltelling met de pensioenbijdragen[7].

Hierbij moet wel worden opgemerkt dat met t rechtstreeks via de kapitaalmarkt verlopen- gedeelte van de OS-uitgaven wel wordt kening gehouden bij de periodieke bereke- ng van de aanvaardbare waarde van het ancieringstekort. Dit doet evenwel niet af n het feit dat dit gedeelte van de OS-uitgaven iten het normale circuit van budgettaire weging valt.
Ook zouden in dat geval bij voorbeeld de komsten uit beleggingen van het ABP tot de llectieve ontvangsten gerekend moeten orden.

De centrale overheid heeft in beginsel volledige zeggenschap over zowel de hoogte van de pensioenbijdrage als de inhoud van de pensioenregelingen die het ABP uitvoert. Wijzigingen in de pensioenbijdrage en pensioenregelingen vormen onderwerp van overleg met de centrales van overheidspersoneel. Voor een wijziging van de pensioenpremie is daarnaast overigens een advies van de balanscommissie vereist.

Met betrekking tot de pensioenpremie is van belang dat het ABP een financieringsstelsel kent dat grotendeels is gebaseerd op *kapitaaldekking*. Dit impliceert onder meer dat het huidige premiepercentage mede op grond van (een autonome wijziging in) *toekomstige* pensioenaanspraken wordt vast- (of bij)gesteld. Deze bijzonderheid is vooral van belang ingeval er maatregelen in de pensioensfeer aan de orde zijn die zich met name richten op nog op te bouwen pensioenrechten. Aanpassing van het premiepercentage speelt in het algemeen minder bij de gebruikelijke doorwerking van normale salarisaanpassingen bij het overheidspersoneel naar zowel de lopende als de toekomstige pensioenverplichtingen van het ABP. Voor de op te bouwen pensioenrechten wordt automatisch een aangepaste pensioenbijdrage ontvangen (hetzelfde percentage over een aangepaste salarissom); voor reeds lopende pensioenverplichtingen dient in zo'n geval in principe onder meer de marge tussen het gemiddelde rendement en de gehanteerde rekenrente.

In het recente verleden zijn de afdrachten van de overheid aan het ABP diverse malen neerwaarts bijgesteld, (mede) op grond van de actuariële positie van het fonds. In dit kader kan genoemd worden het schrappen van de saneringsannuïteiten (in 1980) en het verlagen van de pensioenpremie met 1%-punt (in 1981). In beide gevallen was overigens geen sprake van een aanpassing van (toekomstige) pensioenaanspraken.

In 1982 is de pensioenbijdrage verlaagd met 900 miljoen gulden, vooruitlopend op een toekomstige aanpassing van *toekomstige* pensioenaanspraken. Het bedrag van 900 miljoen staat voor de te verwachten actuariële verbetering van het ABP als gevolg van de nog nader te treffen maatregelen.

In al deze gevallen leidt de vermindering van afdrachten aan het ABP tot een beperking van de collectieve uitgaven en daarmee potentieel tot een verlaging van het feitelijke financieringstekort van de overheid. Daar staat evenwel tegenover dat de besparingen van het ABP met nagenoeg hetzelfde bedrag verminderen, zodat het aanbod op de kapitaalmarkt pro tanto daalt; er treedt immers (nog) geen besparing op pensioenuitkeringen op. Het lagere aanbod van het ABP op de kapitaalmarkt betekent dat de kapitaalmarktruimte in gelijke mate afneemt als het *feitelijke* financieringstekort. Per saldo resteert derhalve, in eerste instantie geen bijdrage aan een op te lossen financiële problematiek[8].

Met betrekking tot de 900-miljoen-operatie geldt overigens wel dat geleidelijk aan daadwerkelijke besparingen in het ABP gaan optreden als de te treffen maatregelen hun effect gaan krijgen op toekomstige pensioenaanspraken. In dat geval neemt, in de zoëven gehanteerde redenering, het kapitaalmarktaanbod van het ABP en daarmee het aanvaardbare financieringstekort van de overheid geleidelijk weer toe. In latere jaren kan de 900-miljoen-operatie derhalve wel degelijk per saldo een bijdrage leveren aan de oplossing van de financiële problematiek.

De conclusie die uit het voorgaande kan worden getrokken is dat een autonome vermindering van premie-afdrachten aan het ABP, zonder een overeenkomstige aanpassing van pensioenuitkeringen, nooit een bijdrage kan leveren aan de oplossing van de financiële problematiek van de overheid. Indien tegenover de premievermindering staat een vermindering van (toekomstige) pensioenaanspraken, dan levert een en ander een bijdrage aan de oplossing van de financiële problematiek *naar de mate waarin* de lagere pensioenaanspraken daadwerkelijk geëffectueerd worden; een maatregel die aangrijpt op toekomstige pensioenaanspraken draagt derhalve vooral op een wat langere termijn bij aan een oplossing van de financiële problematiek.

[8] De beperking van het financieringstekort brengt op de duur overigens wel een beperking van de rentelasten met zich.

6.4.2. *De gezondheidszorg en enkele andere onderdelen van de quartaire sector*

Een aantal onderdelen van de quartaire sector – waarbij de gezondheidszorg de grootste en meest in het oog springende is – bevindt zich in het grijze gebied tussen de collectieve en de particuliere sector. Enerzijds worden zij gerekend tot de particuliere sector[9] omdat het om private instellingen gaat, anderzijds worden de uitgaven ervan dusdanig vanuit de collectieve middelen gefinancierd, dat ze gewoonlijk als collectieve uitgaven worden beschouwd. Daar komt nog eens bij dat, ook al gaat het om private instellingen, de overheid een zeer belangrijke stem heeft in belangrijke ontwikkelingen als personeelsquota, investeringsplannen etc.

De bijzonderheid in deze gevallen is dat in de collectieve uitgaven niet de uitgaven (i.c. de omzet) van deze sector[10] tot uitdrukking komen, maar de bijdragen vanuit de collectieve middelen ter financiering daarvan. Om een tweetal redenen zijn de uitgaven van deze sector niet gelijk aan de uit de collectieve middelen ontvangen bijdragen.

In de eerste plaats wordt een deel van de gezondheidszorg via eigen bijdragen van patiënten en via particuliere verzekeringsinstellingen gefinancierd. In het algemeen komen deze niet in de collectieve uitgaven tot uiting.

In de tweede plaats loopt de financiering vanuit de collectieve middelen niet parallel met de uitgaven in de gezondheidszorg omdat de financiering plaatsvindt op basis van exploitatiebijdragen. Concreter gesteld: indien in de gezondheidszorg een investering wordt gepleegd (bij voorbeeld de bouw van een ziekenhuis), dan komt niet deze investering zelve maar de daaruit voortvloeiende exploitatielast (geleidelijk aan) in het beeld van de collectieve uitgaven.

De discrepantie tussen de uitgaven in de sector gezondheidszorg en de collectieve uitgaven is, wat dit betreft, derhalve gelokaliseerd in de sfeer van de investeringen. Daarbij zij aangetekend dat die discrepantie in feite niet meer is dan een verschuiving in de tijd: in plaats van het investeringsbedrag ineens komen nu de daaruit voortvloeiende exploitatielasten *(inclusief* afschrijving) geleidelijk aan in beeld.

De vraag kan worden gesteld of de hier genoemde discrepanties leiden tot een onjuist beeld van de collectieve uitgaven met nadelige consequenties voor de beheersbaarheid daarvan.

Ten aanzien van het eerste punt kan worden opgemerkt dat het niet onlogisch is dat het via eigen bijdragen en particuliere verzekeringsinstellingen gefinancierde gedeelte van de gezondheidszorg niet tot de collectieve uitgaven wordt gerekend: noch de verstrekking noch de financiering van voorzieningen is gecollectiviseerd. Bezien we een en ander echter vanuit de beheersbaarheidsoptiek, dan ligt de zaak gecompliceerder. Beheersing van de *kosten van de gezondheidszorg,* als onderdeel van de beheersing van de collectieve sector, dient primair aan te grijpen op de *totale* sector van de gezondheidszorg. Zo heeft het sluiten van ziekenhuizen, het beperken van aantallen bedden, het ingrijpen in aanbodfactoren etc. (zie ook hoofdstuk 8) vrijwel per definitie betrekking op de totale gezondheidszorg, zowel het collectief gefinancierde als het anderszins gefinancierde gedeelte. Een consistent beleid, gericht op kostenbeheersing in de gezondheidszorg, zou worden belemmerd indien dit zich op kunstmatige wijze zou moeten fixeren op het collectief gefinancierde gedeelte.

Hierbij dient overigens te worden aangetekend dat er, met name in de financieringsstructuur, ook maatregelen denkbaar zijn die louter aangrijpen op de omvang van het collectief gefinancierde gedeelte van de gezondheidszorg. Zonder ook maar iets af te doen aan de mogelijke merites daarvan constateert de studiegroep evenwel dat het de beheersbaarheid van de kosten van de gezondheidszorg ten goede zou komen indien het beheersingsbeleid – en in het bijzonder bij voorbeeld ombuigingstaakstellingen – voortaan expliciet gericht zou zijn op de omvang van de totale

NB: Delen van de gezondheidszorg, in het jzonder de academische ziekenhuizen en kspsychiatrische inrichtingen, vallen zonder eer onder de collectieve sector.
Voor de eenvoud van het betoog blijft de rdere beschouwing beperkt tot de sector zondheidszorg.

kosten van de gezondheidszorg, inclusief het gedeelte dat niet tot de collectieve uitgaven kan worden gerekend.

Ten aanzien van het tweede punt moet worden opgemerkt dat het gebruikelijk gepresenteerde totaal van collectieve uitgaven geen volledig beeld geeft van de eigenlijke uitgaven van «de collectieve sector in brede zin» omdat de investeringsuitgaven in het algemeen via de exploitatielasten in beeld worden gebracht. Toch is het niet noodzakelijk om de investeringen waarom het in concreto gaat voortaan rechtstreeks in het beeld te betrekken.

Overwegingen daarbij zijn:

– in de huidige systematiek komen de investeringen in de gezondheidszorg via een baten/lastenbenadering in de collectieve uitgaven tot uiting; daarbij wordt jaarlijks – via het afschrijvingsbedrag – in beeld gebracht het verbruik van bepaalde investeringen. Deze benadering laat zich niet goed verenigen met een systematiek, die investeringen tot uiting laat komen op het moment dat de economische handeling, dat wil zeggen de investeringen zelf, plaatsvindt;

– in feite zijn de investeringen, althans in de gezondheidszorg, reeds op afzonderlijke wijze genormeerd. Het zogeheten bouwplafond, dat door de centrale overheid wordt vastgesteld, geeft aan tot welk bedrag maximaal aan bouwinvesteringen mag worden gepleegd in de gezondheidszorg. In de afgelopen jaren is een verlaging van het bouwplafond aangemerkt als een (extra-budgettaire) bijdrage aan de ombuigingen. De studiegroep is van mening dat het, vanuit de optiek van de beheersbaarheid van de collectieve uitgaven, alsmede met het oog op een goede prioriteitenstelling daarbinnen, noodzakelijk is de beheersing via het bouwplafond (en vergelijkbare beheersingsinstrumenten) – ook al speelt zich dit af buiten de «gemeten» collectieve uitgaven – een voorname plaats te geven. Een investeringsbeslissing legt voor vele jaren collectieve uitgaven in de gezondheidszorg vast. Ook op andere terreinen dan de bouw zijn aparte instrumenten aanwezig en in de maak ter beheersing van de investeringen in de gezondheidszorg.

Al met al moet worden geconcludeerd dat er onvoldoende aanleiding is om de uitgaven in de sector van de gezondheidszorg en enkele andere subsectoren van de quartaire sector anderszins in het beeld van de collectieve uitgaven te betrekken dan thans het geval is. Wel is het, vanuit de optiek van de beheersbaarheid, zaak dat volop aandacht geboden blijft voor de niet-budgettaire beheersingsmechanismen in deze sfeer (bouwplafond etc). Tevens komt het het op kostenbeheersing gerichte beleid in de gezondheidszorg ten goede wanneer het beheersings- en ombuigingsbeleid zich richt op de totale sector van de gezondheidszorg. Verschuivingen daarbinnen tussen het collectieve en het anderszins gefinancierde gedeelte hebben een geheel andere merite en dienen derhalve als mogelijk verstorende factor in het op kostenbeheersing gerichte beleid buiten beschouwing te blijven.

6.5. Samenvatting

De in het voorgaande behandelde extra-budgettaire vormen van overheidsbeslag vormen een bijzonder heterogeen geheel, dat zich niet zinvol laat categoriseren of totaliseren.

Wat betreft de regelgeving is met name gewezen op de onwenselijkheid om, waar bij een voorziening de keuze bestaat tussen de collectieve voorzieningswijze en regelgeving, de weg van de regelgeving te kiezen louter omdat dan optisch een kleiner beslag van de collectieve sector resulteert.

Iets vergelijkbaars kwam naar voren bij de garantieverlening. Ook daar dient een verschuiving van «normale» collectieve uitgaven naar garanties uitgesloten te worden als weg uit de budgettaire klem. Gepleit is voor een rebudgettering van gedebudgetteerde uitgaven en het voorkomen van verdere debudgetteringen.

Ten aanzien van de woningbouw is in dit verband overigens geconstateerd dat daarmee nog geen bevredigende situatie is bereikt. Om daar een betere beheersbaarheid te creëren dient meer duidelijkheid te worden gecreëerd omtrent de gewenste rol van de overheid in het totaal van woningbouwinvesteringen. Daarnaast is geconstateerd dat een verbeterd centraal toezicht op garantieverlening in het algemeen en de daarbij te verwachten budgettaire risico's absoluut noodzakelijk is.

Wat betreft het ABP is erop gewezen dat een autonome vermindering van premie-afdrachten aan het ABP geen zelfstandige bijdrage levert aan de oplossing van de financiële problematiek van de overheid, ook al wordt het financieringstekort van de overheid ermee verlaagd. Maatregelen in de pensioensfeer leveren slechts dan en in die mate een dergelijke bijdrage als daadwerkelijk lagere pensioenaanspraken geëffectueerd worden.

Maatregelen die met name op toekomstige pensioenaanspraken aangrijpen dragen derhalve vooral bij aan de oplossing van een (toekomstige) problematiek op middellange tot lange termijn. De invloed die op korte termijn van de lagere premie-afdrachten aan het ABP uitgaat op het financieringstekort van de overheid is in dergelijke gevallen niet maatgevend voor de bereikte ombuiging.

Met betrekking tot de sector gezondheidszorg is geconstateerd dat hier weliswaar enige nuances zouden zijn aan te brengen als het gaat om de vraag of het huidige beeld van de collectieve uitgaven wel «volledig» is, maar dat deze onvoldoende aanleiding zijn om tot een systematische wijziging te komen. Wel komt uit de beschouwing naar voren dat hier het niet-budgettaire beheersingsmechanisme – i.c. het bouwplafond e.d. – dient te worden versterkt en dat het het kostenbeheersingsbeleid en in het bijzonder het ombuigingsbeleid ten goede zou komen wanneer dit zich, qua bereik en qua taakstellingen, voortaan zou richten op de totale sector van de gezondheidszorg en niet slechts op het collectief gefinancierde gedeelte daarvan.

7. De beheersing van de sociale zekerheidsuitgaven

7.1. Inleiding

De groei van de collectieve uitgaven in de naoorlogse periode valt voor een belangrijk deel toe te schrijven aan de toeneming van de uitgaven ten behoeve van de sociale zekerheid. De stijging van de collectieve uitgaven (geschaald aan het nationaal inkomen) bedroeg over de periode 1950–1980 ongeveer 28%. Van dit percentage kan 22%-punt (dat wil zeggen ruim driekwart) worden verklaard uit de groei van de sociale uitgavendruk. In 1950 bedroeg deze druk nauwelijks 6%, terwijl in 1980 meer dan 28% van het nationaal inkomen aan sociale zekerheid werd besteed; een stijging die ook in internationaal opzicht ongeëvenaard is.

Vanuit het perspectief van beheersing van de collectieve uitgaven, het centrale thema in deze studie, baart deze ontwikkeling des te meer zorg omdat, zoals op diverse plaatsen in het rapport is aangegeven, de uitgaven in de sfeer van de sociale zekerheid voor een zeer groot deel worden gedetermineerd door wettelijke verplichtingen. Beheersing van de sociale zekerheidsuitgaven zal derhalve onvermijdelijk aanpassingen in de regelgeving dienen te impliceren. Ten einde daarover zinvolle uitspraken te kunnen doen, is het allereerst geboden na te gaan wat in het algemeen de overwegingen zijn geweest die achter de invoering van de verschillende regelingen hebben gelegen. Voorts is in dit verband de vraag van belang in hoeverre de kosten die met de invoering (en latere uitbreiding) van deze regelingen zijn opgetreden, toentertijd welbewust zijn voorzien dan wel het gevolg waren van andere ontwikkelingen. Vanzelfsprekend kan deze analyse, die in paragraaf 7.2 aan de orde komt, niet anders dan globaal zijn. Nochtans zullen enige, niet onbelangrijke conclusies kunnen worden getrokken.

Na deze meer kwalitatieve beschouwing wordt in paragraaf 7.3 aandacht geschonken aan de meer kwantitatieve uitgangspunten bij de beleidsvorming ten aanzien van de sociale zekerheid. Aangezien in hoofdstuk 2 al in meer algemene zin is ingegaan op de normering van de collectieve sector, zal de analyse in deze paragraaf beperkt worden tot de z.g. programmeringsdiscussie uit de jaren 1967 t/m 1975 en enige specifieke punten op het terrein van de sociale zekerheid bij de gang van zaken rond de normering in de meest recente periode.

De procedurele aspecten met betrekking tot het beleidsvormingsproces komen aan de orde in paragraaf 7.4. Hierbij zal worden ingegaan op de huidige praktijk rond de invulling van de ombuigingstaakstellingen in de sector van de sociale zekerheid, alsmede de rol die de adviesorganen daarbij spelen. In hoeverre het gevoerde ombuigingsbeleid daadwerkelijk heeft bijgedragen tot een betere beheersing van de sociale zekerheidsuitgaven wordt in paragraaf 7.5 besproken. Vooral de uiteindelijke realisatie van de ombuigingen zal in deze paragraaf centraal staan.

Hebben de paragrafen 7.2 t/m 7.5 betrekking op een beschrijving van het beheersingsproces op beleidsvormingsniveau, in paragraaf 7.6 wordt het beheersingsproces op uitvoeringsniveau aan een nadere beschouwing onderworpen. Deze gescheiden behandeling is van wezenlijke betekenis omdat in de organisatie van de sociale zekerheid een duidelijke scheidslijn loopt tussen de verantwoordelijkheden op beleidsvormingsniveau en op uitvoeringsniveau. Op het beleidsvormingsniveau ligt de primaire verantwoordelijkheid bij kabinet en parlement; de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de sociale zekerheid is evenwel grotendeels toebedeeld aan het georganiseerde bedrijfsleven. In zoverre is er derhalve sprake van twee afzonderlijke beheersingsprocessen met elk hun eigen specifieke hoedanigheden en knelpunten.

Tot slot zal in paragraaf 7.7 de aandacht worden gericht op het beheersingsproces in de gezondheidszorg. Daarbij zal met name worden gekeken naar de gevolgen die de bestaande opzet van de gezondheidszorg heeft voor het aanbod van medische voorzieningen en de vraag die daarop door de consument wordt uitgeoefend.

7.2. Het stelsel van sociale zekerheid

7.2.1. *Algemene beschouwing*

Het stelsel van sociale zekerheidsregelingen, zoals wij dit vandaag de dag kennen, is vooral na de Tweede Wereldoorlog tot stand gekomen. In de vooroorlogse periode bestonden wel een aantal sociale verzekeringswetten (Invaliditeits- en Ouderdomswet, Ziektewet, Kinderbijslagwet, Ziekenfondsbesluit), maar deze waren – zeker qua omvang – van een vrij beperkte betekenis. Met het toenmalige bedrag dat aan sociale zekerheid werd uitgegeven, nam Nederland in vergelijking met de andere Westeuropese landen een relatief bescheiden positie in.

Directe naoorlogse periode: 1945–1957

In de eerste naoorlogse jaren was er nog weinig aandacht voor de sociale zekerheid. Het overheidsbeleid richtte zich in de periode primair op de wederopbouw van onze economie. In 1950 werd aan sociale zekerheid nauwelijks meer dan 1 mld. uitgegeven, hetgeen in termen van het nationaal inkomen op ongeveer 6% uitkwam.

In 1947 werd de Noodwet Oudedagvoorziening (Noodwet-Drees) ingevoerd. Met de invoering van deze wet werd op korte termijn bereikt, dat bejaarden geen beroep meer op de Armenwet behoefden te doen. Dit beroep was tot dan toe noodzakelijk, omdat de ouderdomsrenten krachtens de Invaliditeitswet alsmede het (lage) pensioen volgens de Ouderdomswet veelal onvoldoende waren om in de kosten van levensonderhoud te voorzien. Twee jaar later werd de Werkloosheidswet ingediend, die halverwege 1952 volledig in werking trad. De nieuwe wet kwam in de plaats van het uit 1917 daterende Werkloosheidsbesluit.

Ofschoon deze uitbreidingen niet zonder betekenis waren, bleef de toeneming van sociale zekerheidsuitgaven aan de bescheiden kant. Zoals uit tabel 7.1 valt af te lezen bedroeg het totaal van de verzekeringsuitgaven in 1957 bijna 2,7 mld. ofwel 8,4% van het nationaal inkomen.

Tabel 7.1. Sociale zekerheidsuitgaven[1] in de periode 1950–1982 (in mln. gld.)

	1950	1957	1968	1976	1980	1982
AOW/AWW	160	834	4 460	15 309	21 670	23 520
Kinderbijslagregelingen	241	431	1 866	4 323	6 950	7 300
Ziekteverzekering	128	299	1 491	5 041	6 830	6 580
Arbeidsongeschiktheidsregelingen[2]	133	202	1 180	7 030	14 550	16 160
Werkloosheidsregelingen[3]	48	72	535	3 760	4 875	11 740
Ziektekostenregelingen[4]	231	527	2 894	12 793	19 200	22 400
Algemene Bijstand[5]	178	326	709	3 633	4 403	5 420
Totaal	1 119	2 691	13 138	51 889	78 478	93 150
in % netto nat. ink.	6.5	8.4	15.9	23.8	26.2	28.1

[1] Exclusief onderlinge betalingen en administratiekosten.
[2] Ongevallenwetten, Invaliditeitswetten, WAO en AAW.
[3] WW, WWV, RWW en risicofondsen bouwnijverheid.
[4] ZFW, AWBZ, IZA, IZR en DGVP.
[5] Armenwet, ABW.

Bron: CBS, Nationale Rekeningen.

Invoeringsperiode: 1957–1968

De invoering van de Algemene Ouderdomswet (AOW) in 1957 markeert een duidelijk breekpunt in de ontwikkeling van de sociale zekerheid. Niet

alleen omdat met deze eerste volksverzekering een nieuw (solidariteits)element in ons stelsel van sociale zekerheidsregelingen werd geïntroduceerd, maar tevens omdat deze wet het begin betekende van een periode waarin een groot aantal sociale verzekeringswetten werd ingevoerd. In deze periode, die met de invoering van de AWBZ in 1968 als geëindigd mag worden beschouwd, werden de volgende wettelijke regelingen van kracht:

- Algemene Weduwen- en Wezenwet (AWW), 1959
- Algemene Kinderbijslagwet (AKW), 1963
- Kinderbijslagwet voor Kleine Zelfstandigen (KKZ), 1963
- Kinderbijslagwet voor Loontrekkenden (KWL), 1963
- Algemene Bijstandswet (ABW), 1965
- Wet Werkloosheidsvoorziening (WWV), 1965
- Ziekenfondswet (ZFW), 1966
- Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO), 1967
- Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ), 1968.

Ofschoon de invoering van deze sociale zekerheidswetten in verscheidene gevallen een definitieve wettelijke regeling betrof van een reeds in een andere vorm bestaande regeling op hetzelfde terrein, kan nochtans gesteld worden dat in deze periode een indrukwekkend stelsel van sociale zekerheidsregelingen is opgebouwd. De kosten van de sociale zekerheid stegen ook navenant: in 1968 werd voor sociale zekerheid meer dan 13 mld. uitgegeven, hetgeen ongeveer vijfmaal zoveel was als in 1957. In termen van het nationaal inkomen verdubbelde de uitgavendruk nagenoeg van ruim 8% in 1957 tot bijna 16% in 1968. Deze verdubbeling kwam neer op een jaarlijkse gemiddelde stijging van de uitgavendruk van ca. 0,6%-punt, tegenover een gemiddelde drukstijging over de periode 1950–1957 van nauwelijks 0,3%-punt per jaar.

De versnelling die in deze periode optrad, droeg gedeeltelijk het karakter van een inhaalproces. Algemeen kan worden gesteld dat de economische mogelijkheden, die mede door de gevoerde geleide loonpolitiek in de jaren vijftig waren ontstaan, in feite pas zijn benut in de jaren zestig. Nadat in de wederopbouwperiode een tot dan toe ongekende materiële welvaart was bereikt, spitste de politieke en maatschappelijke discussie zich allengs toe op de verwezenlijking van de ideeën over de sociale verzorgingsstaat, zoals deze onder meer in de angelsaksische literatuur (Beveridge) waren verwoord. De opgetreden welvaart werd steeds meer als een permanente verworvenheid beschouwd, die met name kon worden aangewend in de sfeer van de collectieve voorzieningen. De in dit klimaat snel toenemende invloed van de overheid op het maatschappelijk gebeuren manifesteerde zich in een aanzienlijke uitbreiding van allerlei overheidstaken, de groei van de welzijnssector en, zoals aangegeven, in de invoering van een groot aantal sociale zekerheidsregelingen. Binnen een tijdsbestek van nauwelijks tien à vijftien jaar verwisselde Nederland met betrekking tot de sociale zekerheid zijn internationaal bescheiden plaats voor een positie tussen de koplopers op dit terrein.

Met de invoering van de z.g. volksverzekeringen alsmede van verschillende sociale voorzieningen, waarvan de Algemene Bijstandswet de belangrijkste is, werd halverwege de jaren zestig de situatie bereikt dat iedere ingezetene in ons land kon voorzien in de noodzakelijke kosten van zijn bestaan. Ook op het terrein van de z.g. werknemersverzekeringen vonden belangrijke uitbreidingen plaats. Dit gold vooral de invoering van de WAO, waarmee de grondslag voor de dekking van het invaliditeitsrisico aanmerkelijk werd verbreed.

De uitbreidingsperiode: 1968–1975

In deze enigszins als overgangsfase te omschrijven periode is het sociale zekerheidsbeleid vooral gericht geweest op een verdere uitbouw van de reikwijdte van de sociale zekerheidsregelingen. Hierbij kan onder meer gewezen worden op de achtereenvolgende structurele optrekkingen van de sociale minimumuitkeringen, waardoor in 1974 feitelijk een netto-gelijkheid

werd bereikt met het minimumloon. Ook in de sector van de volksgezondheid (met name AWBZ) vonden aanmerkelijke uitbreidingen van het verstrekkingenpakket plaats, terwijl tevens de kwaliteit van de gezondheidszorg werd verbeterd.

In deze periode is de groei van de sociale zekerheidsuitgaven aanzienlijk geweest: de uitgavendruk in termen van het nationaal inkomen nam jaarlijks met gemiddeld 1%-punt toe, hetgeen bijna tweemaal zo hoog was als de gemiddelde stijging van 0,6%-punt uit de vorige periode. In 1976 bedroegen de uitgaven voor sociale zekerheid nagenoeg een kwart van het nationaal inkomen. Een van de belangrijkste oorzaken voor deze drukverzwaring was gelegen in het feit dat vooral na de eerste oliecrisis zich een sterke discrepantie begon af te tekenen tussen de sociaal-culturele opvattingen over de sociale verzorgingsstaat en de bestaande economische mogelijkheden. Terwijl de economische groei terugliep en zelfs in 1974 tijdelijk geheel tot stilstand kwam, namen de politieke en maatschappelijke wensen met betrekking tot een verdere uitbreiding van de sociale zekerheidssector eerder toe dan af. De eerste helft van de jaren zeventig vormde een bloeitijd voor allerhande belangen-, pressie- en actiegroepen, die zich vooral richtten op een verdere uitbreiding van de collectieve voorzieningen. De kwartaire sector en de sociale zekerheidssector waren de enige sectoren in onze economie die in die jaren nog belangrijk groeiden.

Illustratief voor deze ontwikkelingen was de hiervoor genoemde feitelijke koppeling van de netto-minimumuitkeringen aan het netto-minimumloon in 1974. Deze vond juist plaats in een jaar waarin sprake was van een aanmerkelijke economische inzinking. Nog sterker gold deze discrepantie de invoering van de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet (AAW) in 1976, toen niet alleen de reële economische groei in 1975 zelfs was teruggelopen, maar tevens er een veel groter dan verwacht beroep op de reeds bestaande arbeidsongeschiktheidswet (WAO) had plaatsgevonden. Nochtans werd deze (laatste) uitbreiding in de sociale zekerheid zonder al te grote politieke moeilijkheden doorgevoerd.

De ombuigingsperiode: 1976 tot heden

In de tweede helft van de jaren zeventig wordt het steeds duidelijker dat het economische tij is gekeerd. Het besef dat aanmerkelijke bezuinigingen nodig zijn ten einde de groei van de sociale zekerheidsuitgaven enigszins in overeenstemming te brengen met de steeds verminderende economische mogelijkheden, komt voor het eerst duidelijk naar voren in de z.g. 1%-nota, die in 1976 wordt gepubliceerd. Met deze nota zijn we in de vierde te omschrijven periode beland, waarin in toenemende mate de discussie over de sociale verzorgingsstaat niet meer over eventuele uitbreidingen gaat, maar over mogelijk behoud van hetgeen sinds het eind van de jaren vijftig is opgebouwd.

De 1%-nota wordt in 1978 al snel opgevolgd door Bestek '81, waarin de ruimte voor de groei van de sociale zekerheidsuitgaven verder wordt teruggebracht. Was in deze nota's nog sprake van meerjarige bezuinigingsoperaties, de laatste jaren zijn jaarlijkse en zelfs halfjaarlijkse operaties uitgevoerd om de groei van de sociale zekerheidsuitgaven te verminderen.

Deze operaties hebben echter niet bereikt, dat het jaarlijkse groeitempo van de sociale zekerheidsuitgaven in termen van het nationaal inkomen significant is teruggelopen. De gemiddelde jaarlijkse toeneming van de uitgavendruk bedroeg over de periode 1976–1982 ca. 0,7%-punt per jaar[1], hetgeen zelfs nog iets hoger ligt dan het gemiddelde groeitempo uit de jaren zestig. Hierbij zij erop gewezen dat de stijging van de uitgavendruk in de jaren zestig vooral werd veroorzaakt door een sterke toeneming van de uitgaven (teller-effect), terwijl vanaf 1976 tevens het accent is komen te liggen op het z.g. noemer-effect (zie ook hoofdstuk 1).

Hier zit een zekere onderschatting in als gevolg van de revisie van het nationaal inkomen door het CBS vanaf 1977.

7.2.2. *De afzonderlijke sociale zekerheidsregelingen*

Bezien we de voorgaande analyse, dan kunnen we constateren dat na een wat aarzelend begin het stelsel van sociale zekerheid zeer bewust in een hoog tempo is opgebouwd. Zelfs toen de economische groei terugliep, is – als een soort van naijling – een aantal besluiten genomen die een opwaartse invloed hebben uitgeoefend op de groei van de sociale zekerheidsuitgaven. Nochtans rijst de vraag in welke mate de uiteindelijke uitgavenontwikkeling in de sociale zekerheid is voorzien, dan wel dat de besluitvormers zich hebben verkeken op het open-eind-karakter (lees: onbeheersbaarheid) van de door hen geïnitieerde sociale zekerheidsregelingen.

Om de discrepantie te kunnen aangeven tussen de politieke voornemens en de feitelijk gerealiseerde uitgavenontwikkeling, is het van belang inzicht te hebben in de financiële prognoses zoals die ten tijde van de invoering en belangrijke uitbreidingsmomenten van de verschillende regelingen zijn opgesteld. Helaas zijn deze gegevens slechts voor een aantal sociale verzekeringswetten – en dan nog in beperkte mate – terug te vinden; verscheidene wetten zijn zelfs zonder noemenswaardige financiële onderbouwing ingevoerd. In zoverre kan in ieder geval al geconstateerd worden dat de beheersbaarheid van de geïnitieerde uitgaven in de besluitvorming niet altijd voldoende aandacht heeft gekregen.

Demografische verzekeringen

Eén van de wetten die nog redelijk financieel onderbouwd is ingevoerd, is de *AOW* geweest. Bij het wetsontwerp was een actuariële nota toegevoegd van de toenmalige Rijksverzekeringsbank (nu Sociale Verzekerings Bank) met prognoses tot 1981. De nominale prognoses zijn door de veel hogere inflatiegraad geheel achterhaald, maar wat de volume-ontwikkeling betreft, kan gesteld worden dat alleen sprake is geweest van een zekere onderschatting van het aantal vrouwelijke bejaarden.

In de nominale sfeer zijn naast de hogere prijsontwikkeling ook de extra verhogingen van het AOW-pensioen van groot belang geweest. De verhoging van de AOW-uitkering in 1965 tot aan het sociaal minimum betekende een stijging van het uitkeringsbedrag van maar liefst 20%, hetgeen neerkwam op een extra uitgavenstijging van 500 mln., ofwel 0,8% NI. Ook in latere jaren is (politiek nagenoeg probleemloos) het AOW-pensioen telkenmale flink verhoogd. In de betrokken wetsontwerpen werden de kosten niet expliciet genoemd, maar werden wel niet onaanzienlijke premiestijgingen voorgerekend. Als gevolg van deze extra verhogingen was met ingang van 1974 het netto-bedrag van het AOW-pensioen voor gehuwden gelijk aan het netto-minimumloon. Met de invoering van de Wet op de Aanpassingsmechanismen (1980) is deze feitelijke netto-gelijkheid tevens wettelijk vastgelegd.

Een en ander heeft tot gevolg gehad dat de gemiddelde AOW-uitkering over de periode 1957–1982 ongeveer is verveertienvoudigd. De koopkracht van een AOW-uitkering voor gehuwden was in 1982 bijna 4 maal zo hoog als in 1957. Daarbij zij opgemerkt dat de koopkracht van de z.g. modale werknemer in dezelfde periode om en nabij verdubbelde. Het verschil in koopkrachtontwikkeling is vrijwel geheel gelegen in de extra optrekkingen. Vergelijken we de nominale ontwikkeling van de AOW-uitkeringen met de jaarlijkse mutaties van de regelingsloonindex, dan kan circa de helft van de toeneming uit deze index worden verklaard. Langs deze weg valt globaal te becijferen dat de huidige (structurele) kosten van de extra verhogingen ongeveer 10 mld. per jaar bedragen.

De ontwikkeling van de *AWW* (1960) is in veel opzichten synchroon verlopen met de AOW, zij het qua omvang op een veel lager niveau. Een goede financiële onderbouwing bij het wetsontwerp ontbrak. Het enige dat aan financiële prognose werd gegeven, was dat op grond van «vrij grove

schattingen» de kosten voor de periode 1960–1965 werden geraamd op 170 mln. per jaar. Het realisatiecijfer van 420 mln. in 1965 duidt aan – los van de hogere loon- en prijsontwikkeling – dat deze raming weinig accuraat kan worden genoemd.

Evenals de AOW-pensioenen zijn de AWW-uitkeringen diverse malen extra verhoogd. Van de huidige hoogte van de gemiddelde AWW-uitkering valt ca. 20% uit deze additionele verhogingen te verklaren, hetgeen momenteel overeenkomt met een jaarlijkse last van rond de 0,5 mld. De koopkracht van de AWW-uitkering is over de periode 1960–1982 bijna verdrievoudigd.

Ook van de *AKW* (1963) zijn alleen maar ramingen bekend die zich richten op het jaar van invoering. In het wetsontwerp werden de kosten, te zamen met de tegelijkertijd ingevoerde KWL, in prijzen 1959 geraamd op 625 mln. De uiteindelijke kosten bedroegen in 1963 ruim 900 mln., hetgeen (rekening houdend met de prijsontwikkeling) toch een aanmerkelijke overschrijding impliceerde.

Ofschoon prognoses voor latere jaren ontbreken, is het duidelijk dat de huidige Kinderbijslagwet in financieel opzicht minder ruim van opzet is dan eertijds werd beoogd. De wijzigingen in de Kinderbijslagwet na 1963 hadden voor het merendeel te maken met (nominale) beperkingen. Ofschoon men met dergelijke vergelijkingen voorzichtig moet zijn, kan tevens worden gewezen op het verschil in premiehoogte: voor de AKW en KWL bedroeg in 1963 het premiepercentage 5,5, terwijl in 1982 het (voor rijksbijdrage gecorrigeerde) percentage op 3,65 lag.

Over het algemeen kan derhalve geconstateerd worden dat de meer dan aanvankelijk geraamde groei van de sociale zekerheidsuitgaven met betrekking tot de demografische verzekeringen vooral het gevolg is geweest van politieke besluitvorming. Ofschoon de financiële onderbouwing als vrij beperkt kan worden gekenschetst, zijn de meeste ontwikkelingen redelijk voorzien geweest.

Arbeidsongeschiktheidsregelingen

Bij de invoering van de *WAO* (1967) zijn geen prognoses gepresenteerd ten aanzien van de uitgavenontwikkeling op middellange termijn. Wel is tijdens de behandeling van het wetsontwerp de verwachting uitgesproken dat ca. 140 000 WAO'ers onder de werking van de WAO zouden vallen. In de memorie van toelichting is alleen aandacht geschonken aan de verwachte premie-ontwikkeling. Veel ramingswerk zat daar overigens niet achter: in feite was de becijferde premie WAO eenvoudigweg de sommatie van de verschillende premies van de diverse ongevallen- en invaliditeitswetten die met de invoering van de WAO vervielen[2].

Alhoewel derhalve de informatie nogal schaars is, mag toch wel gesteld worden dat het beroep op de WAO veel groter is uitgevallen dan bij de invoering is verwacht. Mede door de ruime interpretatie van de toelatingscriteria (zie paragraaf 7.6) is het huidige aantal uitkeringsgerechtigden krachtens de WAO een veelvoud van de eerder genoemde 140 000 personen. In 1982 waren er meer dan een half miljoen mensen met een WAO-uitkering.

Aanmerkelijk beter was – in financieel opzicht – de informatievoorziening rond de invoering van de *AAW* in 1976 verzorgd. Met name ten aanzien van de volume-ontwikkeling op middellange termijn zijn uitgebreide gegevens aan de Kamer toegestuurd. Mogelijkerwijs als reactie op de volledige onderschatting van het uiteindelijke beroep op de WAO, zijn deze ramingen achteraf bezien enigszins aan de voorzichtige (dat wil zeggen hoge) kant geweest. Zo werd geschat dat in 1980 466 000 mensen een beroep op de AAW zouden doen, terwijl de uiteindelijke realisatie is uitgekomen op 413 000 personen (waarvan overigens 243 000 tevens een WAO-uitkering ontvingen). Naast deze volumecijfers was tevens berekend, dat in een na twintig jaar te bereiken evenwichtssituatie het beslag van de (dekkende) AAW-lasten op het nationaal inkomen ongeveer 3% zou

Het enige verschil werd veroorzaakt door t feit dat bij de inwerkingtreding van de AO de eertijds gegeven rijksbijdrage aan de erim Wet Invaliditeitstrekkers kwam te rvallen.

bedragen. Indien wordt afgezien van AAW-gerechtigden met een aanvullende invaliditeitsuitkering (WAO, invaliditeitspensioen), kan worden becijferd dat in 1982 de additionele lasten die met de invoering van de AAW gepaard zijn gegaan, op iets meer dan 3 mld. zijn uitgekomen, hetgeen neerkomt op ongeveer 1% NI. Met één derde van de periode tot aan de evenwichtssituatie achter de rug, is daarmee eveneens één derde van het geraamde beslag in termen NI gerealiseerd.

Werkloosheidsregelingen

Het zal duidelijk zijn dat bij de invoering van de huidige werkloosheidsregelingen de explosieve stijging van de werkloosheid niet is voorzien. Nochtans was men ten tijde van de invoering van de *werkloosheidswet (WW)* in 1952 zeker niet optimistisch. In de memorie van toelichting werd uitgegaan van een min of meer normaal gekwalificeerd werkloosheidspercentage van 6 (momenteel ligt dit op 16%). De uitkeringslasten werden bij dit percentage geschat op 140 mln., hetgeen tot aan het midden van de jaren zestig eerder een over- dan een onderschatting van de lasten impliceerde.

Beduidend rooskleuriger werden de zaken halverwege de jaren zestig ingezien bij de invoering van de *Wet Werkloosheidsvoorziening (WWV),* die in de plaats kwam van de eveneens uit 1952 daterende sociale voorziening voor werkloze werknemers (A en B). Uit de stukken met betrekking tot het wetsontwerp valt op te maken, dat bij de invoering van de WWV werd verwacht, dat onder de toenmalige omstandigheden 2 à 3000 mensen een beroep op de WWV zouden doen. Reeds één jaar na de inwerkingtreding was het aantal uitkeringsgerechtigden opgelopen tot 8000 terwijl het huidige beroep ruim een kwart miljoen bedraagt. In de memorie van toelichting komen hoegenaamd geen gegevens voor met betrekking tot de verwachte kosten. Als enige indicatie voor de te verwachten kosten kan worden verwezen naar de begroting van Sociale Zaken en Volksgezondheid waar in het invoeringsjaar (1965) een bedrag van 9 mln. was uitgetrokken voor de WWV.

Ook voor de onder de ABW vallende, maar hier binnen de werkloosheidsregelingen opgenomen *Rijksgroepsregeling Werkloze Werknemers (RWW)* zijn bij de invoering geen financiële prognoses gepresenteerd. Aangezien het feitelijke beroep op de regeling bij inwerkingtreding niet meer dan 1500 man bedroeg, leek dit toentertijd geen al te grote omissie. Afgezet tegen het huidige aantal RWW'ers van rond de 125 000 personen kan dit echter moeilijk meer staande worden gehouden, en blijkt hoezeer de feitelijke realisaties verschillen van de gegevens op grond waarvan deze regeling is ingevoerd.

Ziektekostenregelingen

Bij de invoering van de *AWBZ* (1968) zijn eveneens alleen berekeningen gemaakt van de kosten die in het jaar van inwerkingtreding zouden optreden. In de memorie van toelichting werden de lasten voor 1965 geraamd op 450 mln. In het jaar van uiteindelijke invoering (1968) lagen de kosten alweer hoger, nl. 580 mln.

In latere jaren zijn de uitgaven voor de AWBZ flink opgelopen; in 1982 bedroegen de uitgaven voor de AWBZ meer dan 8 mld. Deze uitgavenstijging is enerzijds het gevolg geweest van de toeneming van het aantal patiënten met ca. 70% en anderzijds een zeer sterke stijging (een vervijfvoudiging) van de verpleegprijs. De groei van het aantal patiënten kan voor bijna de helft worden toegeschreven aan de aanzuigende werking van de nieuwe wet. Het oplopen van de verpleegprijs is veroorzaakt door het verder uitbreiden van de verstrekkingen, kwaliteitsverbeteringen en de algemene stijging van het loon- en prijspeil.

Bij de invoering van de *ZFW* (1966) is ervan uitgegaan dat de omzetting van het oude Ziekenfondsenbesluit in een wettelijke regeling op zich geen

kostenverhogingen met zich mee zou brengen. Ofschoon dit voor het jaar van invoering redelijk opging, zijn sedertdien de kosten aanmerkelijk opgelopen. Bedroegen de uitgaven in 1965 nog 1,6 mld., in 1982 lag dit op bijna 14 mld. Deze uitgavenstijging valt nagenoeg geheel toe te schrijven aan de groei van de behandelingsposten per verzekerde: deze lagen in 1982 bijna acht maal zo hoog als in 1965. Vooral de toeneming van de honoraria/tarieven in de gezondheidszorg is aan deze ontwikkeling debet geweest. Hoewel het overgrote deel van deze toeneming kan worden toegerekend aan de inflatie, blijft er toch een extra stijging over van omstreeks 20% die kan worden gezien als een extra betaling voor kwaliteitsverbetering. Een andere belangrijke factor betreft de consumptie per verzekerde, die in de periode 1966–1982 met ca. 85% toenam.

Algemene Bijstandswet

De *Algemene Bijstandswet (ABW)* verving in 1965 de uit 1912 daterende Armenwet. Ten tijde van de behandeling Ontwerp Algemene Bijstandswet bedroegen de kosten van de Armenwet ca. 300 mln. De additionele kosten van het omzetten van de Armenwet in de ABW werden in 1961 geraamd op structureel 130 mln. Dit was tweemaal zoveel als bij de schriftelijke behandeling van het wetsontwerp werd aangegeven; volgens een toenmalige raming zouden de extra kosten 60 mln. bedragen. Dit verschil had met name te maken met de verwachte (lagere) ontwikkeling van uitkeringen ingevolge ministeriële beschikkingen.

De latere toeneming van de ABW-lasten (5,6 mld. in 1982) kan gesplitst worden in een volume-component en een nominale component. Sinds 1965 is het beroep op de ABW (exclusief de RWW) toegenomen van ruim 200 000 tot ongeveer 300 000 personen. Deze volumestijging is vrijwel geheel gelokaliseerd bij de bijstandsverlening voor thuiswonenden beneden de 65 jaar en de z.g. indirecte financiering (bijstandsverlening aan bejaarden in bejaardenoorden).

Wat de nominale component betreft zij gewezen op het feit dat de bijstandsnorm voor een echtpaar in 1982 ongeveer f 18 300 bedroeg, hetgeen bijna vijf maal zoveel is als in 1965, toen deze norm op bijna f 3800 lag. In termen van koopkracht betekent dit een stijging van ca. 75%. Dit is bijna tweemaal zoveel als voor de z.g. modale werknemer die zijn koopkracht over deze periode met ca. 40% zag stijgen. Dit verschil valt nagenoeg geheel te verklaren uit de extra optrekkingen van het minimumloon waaraan de bijstandsnorm eerst op (5%) afstand was gekoppeld en vanaf 1974 netto is gelijkgesteld.

7.2.3. *De Wet op de Aanpassingsmechanismen*

Ofschoon geen sociale verzekeringswet in de betekenis van de hiervoor besproken wetten, is de per 1 januari 1980 ingevoerde Wet op de Aanpassingsmechanismen (WAM) in feite een van de belangrijkste wetten op het terrein van de sociale zekerheid. Waar in de sociale verzekeringswetten naast de toetredingscriteria vooral het *niveau* van uitkeringen (in percentages) is vastgelegd, wordt in de WAM de halfjaarlijkse *aanpassing* van de uitkeringsbedragen geregeld. Daarbij is gekozen voor een welvaartsvaste koppeling, dat wil zeggen de mate van aanpassing wordt afgeleid van de gemiddelde loonstijging (aangegeven door de z.g. regelingsloonindex) in de particuliere sector.

Globaal beschouwd, bestaan er binnen de WAM-systematiek twee koppelingen. Voor de uitkeringen boven het minimumniveau (WAO, WW, WWV) is er sprake van een koppeling op bruto-niveau: de bruto-uitkering muteert al naar gelang de daling of stijging van de regelingsloonindex. De tweede te onderscheiden koppeling betreft de z.g. netto-netto-koppeling. Deze koppeling is relevant voor de sociale minimumuitkeringen en verloopt als volgt. De wijziging (stel: een stijging) van de regelingsloonindex wordt

doorgegeven aan het bruto-minimumloon. Dit leidt vervolgens tot een toeneming van het netto-minimumloon en de daaraan gelijkgestelde netto-minimumuitkering. Gegeven het belasting- en premieregime voor de verschillende categorieën minimumuitkeringstrekkers kan daarna de stijging van de bruto-uitkeringen worden becijferd.

Via dit tweeledige aanpassingsmechanisme heeft derhalve de aanpassing van de uitkeringen een «open-eind» karakter gekregen. De mutatie van de uitkeringen is niet zozeer uitkomst van enigerlei besluitvormingsproces c.q. afweging van prioriteiten binnen de collectieve sector, maar is afhankelijk van de gemiddelde loonontwikkeling in de particuliere sector. Aangezien tevens, zoals gezegd, het recht op uitkering (toelatingscriteria) en het niveau van het uitkeringsbedrag wettelijk is vastgelegd, betekent dit dat met de inwerkingtreding van de WAM de groei van de sociale zekerheidsuitgaven geheel wetmatig is bepaald. Zonder wetswijziging valt voor de overheid geen invloed uit te oefenen op de sociale zekerheidsuitgaven.

Dat deze volstrekt wettelijke vastlegging van de uitgavenontwikkeling in de afgelopen jaren tot de nodige moeilijkheden aanleiding heeft gegeven bij de beheersing van de uitgaven in de sociale zekerheidssector, blijkt wel uit tabel 7.2. In deze tabel is aangegeven wat de procentuele aanpassing had moeten zijn via de WAM-systematiek en wat uiteindelijk, na talrijke wetswijzigingen, de feitelijke aanpassingen na 1 januari 1980 zijn geweest.

Tabel 7.2. Aanpassing uitkeringen (in procenten)

Datum	Conform WAM	Feitelijk
1-7-1980	2,9	2,0
1-1-1981	1,4	1,0
1-7-1981	0,1	2,3
1-1-1982	4,3	2,8
1-7-1982	4,3	2,5
1-1-1983	1,8	1,0
1-7-1983	1,8	0,0

Niet eenmaal is de wettelijk voorgeschreven aanpassing gevolgd. Iedere keer is om beleidsmatige overwegingen van de WAM-systematiek afgeweken. In zoverre rijst dan ook de vraag of wijziging van de WAM dient te worden overwogen. Een adequate beheersing van de sociale zekerheidsuitgaven wordt immers gefrustreerd door de omslachtige wetstechnische procedures die telkenmale dienen te worden gevolgd, indien van de wettelijke systematiek wordt afgeweken. Een flexibeler aanpassingssysteem, waarop bij de aanbevelingen nader wordt ingegaan, zou de beheersing van de kosten in de sociale zekerheid zeer ten goede komen.

7.2.4. *Samenvattende conclusies*

Alhoewel de voorgaande analyse verre van volledig is, kan vanuit het perspectief van beheersing van de sociale zekerheidsuitgaven toch een aantal conclusies worden getrokken.

1. Ten einde tegemoet te komen aan de in brede lagen van de bevolking levende wensen met betrekking tot een uitbreiding van de toentertijd relatief beperkte sociale zekerheid, is de economische ruimte zoals die vanaf het midden van de jaren vijftig ontstond, in belangrijke mate aangewend voor de opbouw van een veelomvattend stelsel van sociale zekerheid.

2. Zelfs toen de economische mogelijkheden in het begin van de jaren zeventig begonnen terug te lopen, zijn nog belangrijke verbeteringen c.q. uitbreidingen in het sociale zekerheidssysteem aangebracht. In dit verband zij gewezen op de totstandkoming van de netto-netto-koppeling in 1974 en de invoering in 1976 van de AAW. Vooral het feit dat de invoering van de

AAW, ondanks de teruglopende economische groei en de onrustbarende volume-ontwikkeling in de WAO, toch werd doorgezet, is tekenend voor de toenmalige grote politieke en maatschappelijke druk achter een verdere verbetering van het sociale zekerheidsstelsel.

3. Ten aanzien van de onderkenning van de financiële consequenties die met de invoering van de verschillende sociale zekerheidsregelingen optreden, kan een zekere golfbeweging worden gesignaleerd. De inwerkingtreding van de AOW, die plaatsvond in de nog zuinige jaren vijftig, was (relatief gezien) nog redelijk onderbouwd. De sociale verzekeringswetten die werden ingevoerd in de jaren zestig, zijn zeker wat de langere-termijn-consequenties aangaat, in feite zonder noemenswaardige financiële verantwoording tot stand gekomen. Pas bij de invoering van de AAW, toen de economische mogelijkheden afnamen, is men zich weer meer kostenbewust gaan opstellen.

4. Wat de ontwikkeling van de sociale zekerheidsuitgaven in de afgelopen decennia aangaat, kan derhalve, een enkele uitzondering (AOW, AAW) daargelaten, worden geconstateerd, dat deze ten tijde van de invoering van de sociale zekerheidsregelingen niet is voorzien dan wel sterk is onderschat. Ook ontbreekt in alle onderzochte memories van toelichting en aanverwante stukken enigerlei formulering van een beheersingsmechanisme voor het geval dat het toekomstig verloop van de uitgaven zich sterk ongunstig zou ontwikkelen. Het werd gewoonweg niet verwacht. De algemene opinie was dat het met de toekomstige kosten allemaal wel mee zou vallen en dat de financiering binnen een groeiende economie niet al te veel problemen zou opleveren.

5. Met de invoering van de Wet op de Aanpassingsmechanismen is de uitgavenontwikkeling in de sociale zekerheid nagenoeg geheel vastgelegd. Hoezeer dit bij pogingen tot beheersing van de sociale zekerheidsuitgaven sinds 1980 tot knelpunten heeft geleid, blijkt wel uit het feit dat de wettelijk voorgeschreven aanpassing niet eenmaal is gevolgd. In zoverre rijst de vraag of een aanpassing van de WAM niet in de rede ligt.

7.3. Normering van de sociale zekerheid

In het licht van de in de vorige paragraaf getrokken conclusies behoeft het weinig verbazing te wekken, dat de discussie over de beheersing van de sociale zekerheidsuitgaven pas laat op gang is gekomen. De eerste serieuze aanzet om tot een zekere planmatige benadering te komen van het te voeren beleid in de sociale zekerheidssector dateert van eind 1967 toen het kabinet-De Jong aan de SER om advies vroeg inzake de programmering van de sociale verzekering[3]. De eerste concrete norm voor de groei van de sociale zekerheidsuitgaven werd in 1971 geformuleerd in het regeerakkoord dat de basis vormde voor het kabinet-Biesheuvel. In dit regeerakkoord was overeengekomen dat de stijging van de sociale premiedruk over de periode 1971–1975 moest worden beperkt tot een orde van grootte van 3% van het nationaal inkomen.

7.3.1. *Programmering van sociale zekerheid*

Eerste adviesaanvrage

In de adviesaanvrage van het kabinet-De Jong aan de SER van 20 november 1967 werd de noodzaak omschreven om tot een prioriteitenkeuze te komen, waarbij niet alleen nieuwe voorzieningen, maar ook reeds bestaande regelingen dienden te worden betrokken. Een meer concrete uitwerking hieraan werd niet gegeven. Wel bevatte de adviesaanvraag een aantal wensen en verlangens, welke zich met name richtten op een verhoging

De adviesaanvrage van het kabinet-De Quay ı 1962 aan de SER over het sociale zekerheidsleid op langere termijn kan moeilijk als een erieuze aanzet worden gekwalificeerd. De ER heeft over deze aanvrage nooit advies itgebracht, terwijl de gedachten die in de anvrage werden geventileerd, bij het verdere eleid over de invoering van de verschillende ociale zekerheidsregelingen in de jaren zestig iet of nauwelijks een rol hebben gespeeld.

van het AOW-pensioen alsmede de uitbreiding van de arbeidsongeschiktheidsverzekering voor andere dan loontrekkenden.

De SER plaatste in zijn advies van 20 maart 1970 de gewenste ontwikkeling van de sociale zekerheidsuitgaven tegen de achtergrond van de algemene verdelingsproblematiek van het nationaal inkomen. Volgens het advies zou moeten worden gestreefd naar een redelijke groei van het nationaal inkomen. Van deze groei zou een aanvaardbaar deel moeten leiden tot verbetering van het vrij besteedbaar inkomen van de werknemers om zodoende een afwenteling van de collectieve lasten te voorkomen. Het deel van de groei dat voor de collectieve voorzieningen beschikbaar zou komen, moest zodanig worden verdeeld dat een bevredigende ontwikkeling van zowel de sociale zekerheidsuitgaven als de overheidsbestedingen mogelijk zou zijn. Aangezien het de SER aan gegevens ontbrak, konden echter de gewenste aandelen in de groei niet worden gekwantificeerd, zodat dit advies in feite een tamelijk vrijblijvend karakter had.

Tweede adviesaanvrage

De door het kabinet-Biesheuvel geformuleerde 3%-norm vond beleidsmatig zijn vervolg in een tweede adviesaanvraag over de programmering van de sociale zekerheid van 22 september 1971. In deze adviesaanvraag werd bezien welke de mogelijkheden waren om binnen deze gestelde norm tot een verdere uitbreiding van het stelsel te komen. De structurele verhoging van het AOW-pensioen alsmede de invoering van een volksverzekering tegen arbeidsongeschiktheid kregen daarbij hoge prioriteit.

Erkend werd dat een uitbreiding op deze twee punten de stijging van de premiedruk boven de 3% zou brengen, waardoor derhalve niet ontkomen kon worden aan een herwaardering binnen de sector van de sociale verzekeringen. Naar de mening van het kabinet verdiende het dan ook ernstige overweging om de kinderbijslag voor de eerste twee kinderen te bevriezen. Verder werd nog opgemerkt dat een gedifferentieerd eigen risico in de ziekenfondsverzekering moest worden geïntroduceerd. Met deze maatregelen zou de stijging van de premiedruk binnen de 3%-norm kunnen blijven.

In zijn tweede programmeringsadvies van 26 mei 1972 heeft de SER tegen de achtergrond van deze norm zijn visie gegeven over de mogelijke uitbreidingen van het sociale zekerheidsstelsel in de periode 1972–1975. Daarbij becijferde de SER dat op basis van de ontwikkelingen bij ongewijzigd beleid (alsmede van beleidswijzigingen, ten aanzien waarvan reeds was beslist) de stijging van de premiedruk over de bedoelde periode 2,3% NI zou bedragen. Er resteerde derhalve 0,7% NI voor verdere uitbreiding. Na inventarisatie van de meest urgente wensen koos de raad voor een gefaseerde optrekking van de AOW- en AWW-uitkeringen (premiedrukstijging 0,6% NI) en voor invoering van een Algemene Arbeidsongeschiktheidswet per 1 januari 1974. Aangezien de uitkeringen krachtens de nieuwe AAW zouden worden afgestemd op het minimumloon, zouden de premielasten tot en met 1975 beperkt kunnen blijven tot 0,2% van het nationaal inkomen.

Overigens benadrukte de SER in zijn advies de noodzaak om prognoses jaarlijks aan de hand van de feitelijke ontwikkelingen bij te stellen. Daarbij zou moeten worden bezien welke consequenties een eventueel noodzakelijk gebleken bijstelling zou moeten hebben voor de verwezenlijking van de hiervoor genoemde uitbreidingsvoorstellen. De juistheid van dit advies bleek al enige maanden later (september 1972), toen het demissionair geworden kabinet-Biesheuvel een brief aan de SER stuurde met nieuwe berekeningen, waaruit bleek dat de stijging van de sociale premiedruk in het tijdvak 1971–1975 ruim 3,3% zou bedragen[4]. Volgens het kabinet bleek eens te meer de noodzaak om de kinderbijslag van het tweede kind te bevriezen en een eigen risico in de ziekenfondsverzekering in te voeren. Met deze maatregelen zou een premiedaling van 0,2% NI kunnen worden bereikt.

Zitting 1971–1972, 11 965, nr. 1.

Derde en vierde adviesaanvrage

In de *derde adviesaanvrage* aan de SER van 15 november 1972 was de verwachte drukstijging al weer iets opgelopen tot 3,4% NI. Reden voor het kabinet om voor extra bezuinigingen te pleiten, zonder deze overigens te concretiseren. Wat wel concreet was, was het besluit om – mede ter bevordering van de totstandkoming van een centraal akkoord – af te zien van de doorvoering per 1 januari 1973 van de bevriezing van de kinderbijslag van het tweede kind en het eigen risico in de ziekenfondsverzekering. Dit nam overigens volgens het kabinet niet de noodzaak weg om (in latere jaren) dit soort maatregelen alsnog te treffen. Voordat de SER evenwel advies kon uitbrengen over mogelijk te treffen bezuinigingsmaatregelen werd het kabinet-Biesheuvel opgevolgd door het kabinet-Den Uyl. Dit kabinet stelde in een nadere, *vierde adviesaanvrage* van 5 november 1973 wel te willen vasthouden aan de 3%-norm inzake de groei van de sociale zekerheidsuitgaven, maar het gedeelte van de vorige adviesaanvrage dat handelde over de eventuele bezuinigingsmaatregelen, te willen intrekken.

Maatregelen welke zouden moeten leiden tot een betere beheersing van de kostenontwikkeling in de sociale zekerheidssector, werden vooral voorzien in een betere coördinatie bij de vaststelling van de premies en in een betere informatievoorziening[5]. Aangezien het eerste instrument aangrijpt bij de financiering en niet bij de uitgavenontwikkeling, en een betere informatievoorziening – hoe belangrijk ook – evenmin de uitgaven beïnvloedt, kan moeilijk gezegd worden dat daarmee een reële toetsing van de 3%-norm werd gewaarborgd. Dit laatste bleek eveneens uit de in de adviesaanvrage aangegeven voornemens met betrekking tot mogelijke uitbreidingen van het sociale zekerheidsstelsel. Hieromtrent werd opgemerkt dat de invoering van een volksverzekering inzake arbeidsongeschiktheid een zeer hoge prioriteit had en dat de met de verzekering gemoeide lasten derhalve niet noodzakelijkerwijs binnen de 3%-norm behoefden te worden ingepast.

De programmeringsdiscussie stierf eind 1975 een zachte dood toen het kabinet-Den Uyl de SER mededeelde, dat het deel van de adviesaanvrage van 15 november 1973 inzake de programmering van de sociale zekerheid als ingetrokken kon worden beschouwd. Deze intrekking hield verband met het z.g. 1%-beleid, waarop hierna zal worden ingegaan.

7.3.2. *Normering vanaf het 1%-beleid*

Zoals eerder in hoofdstuk 2 aangegeven, is met de in de Miljoenennota 1976 geïntroduceerde 1%-norm gekozen voor een normering c.q. programmering van de collectieve sector als geheel. Deze geïntegreerde aanpak vond zijn vervolg in Bestek'81, terwijl ook in latere ombuigingsexercities telkenmale een norm voor de gehele collectieve sector centraal heeft gestaan. Alleen in het regeerakkoord van 1981 dat ten grondslag lag aan het kabinet-Van Agt II, zijn deelnormen voor de sociale zekerheidssector en de gezondheidszorg geformuleerd. Deze deelnormen zijn echter in de verdere vormgeving van het sociale zekerheidsbeleid van ondergeschikte betekenis geweest.

Alhoewel een geïntegreerde benadering het voordeel heeft dat verscheidene beleidsdoelstellingen (werkgelegenheid, loon- en prijsbeleid, financieringstekort) in onderlinge samenhang kunnen worden bezien, zijn de laatste jaren met betrekking tot de beheersing van de sociale zekerheidsuitgaven toch een tweetal specifieke knelpunten opgetreden.

Het eerste hier te signaleren knelpunt heeft te maken met het feit dat door de geïntegreerde benadering een kritische toetsing van de uitgavenontwikkeling in de sector van de sociale zekerheid langzamerhand op de achtergrond is geraakt. Ook het werken met verdeelsleutels heeft dit in de hand gewerkt. De ombuigingen in de sociale zekerheid zijn hierdoor op min of meer mechanische wijze vastgesteld en veelal onvoldoende afgewogen tegen de gewenste uitgavenontwikkeling in de sociale zekerheidssector.

Hierover verscheen op 21 mei 1979 een pport van een externe commissie van eskundigen (COMED).

Deze geringe aandacht voor de uitgavenontwikkeling in de sector van de sociale zekerheid kan mede worden geïllustreerd aan de hand van de sinds 1975 door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid uitgebrachte Sociale Meerjarenramingen. Tot op heden hebben deze ramingen in feite een louter verslagleggend en informatief karakter gehad. Een wezenlijke rol bij de discussie rond de beheersing van de collectieve uitgaven hebben deze meerjarenramingen niet gespeeld. Bij de begrotingsvoorbereiding en de algemene politieke en financiële beschouwingen is aan deze prognoses de afgelopen jaren nauwelijks beleidsmatige aandacht besteed. Dit kan overigens mede het gevolg zijn geweest van het feit dat de laatste jaren de ramingen alleen zijn beperkt tot het eerstvolgende jaar en veelal vertraagd ter beschikking zijn gekomen. Een en ander is mogelijk omdat een wettelijk kader voor het geven van meerjarige cijfers ontbreekt. Nergens is in de huidige regelgeving de verplichting opgenomen om – zoals dit bij de rijksuitgaven voorgeschreven is – bij het indienen van de begroting van SZW meerjarencijfers inzake de (totale) sociale zekerheidsuitgaven te presenteren. Formeel noch feitelijk is er derhalve momenteel sprake van een kwantitatief meerjarig kader voor uitgavenontwikkeling in de sociale zekerheid. Dit impliceert eveneens dat voor de sociale zekerheidsuitgaven geen ongewijzigd beleid is gedefinieerd. Een eenduidig ijkpunt ontbreekt: meevallers of tegenvallers kunnen moeilijk worden aangegeven.

Het tweede knelpunt betreft de tekortpositie van de sociale fondsen. Zoals in hoofdstuk 2 is opgemerkt, zijn overschotten dan wel tekorten van de sociale fondsen altijd buiten de normering gehouden. In principe valt dit ook te billijken, omdat de financiering van de sociale zekerheidsuitgaven via het z.g. omslagstelsel loopt. Dit impliceert dat de premies in een bepaald jaar voldoende moeten zijn om de uitgaven in dat jaar te kunnen dekken. In deze uitgaven is dan tevens rekening gehouden met een zekere (genormeerde) reservevorming om liquiditeitsproblemen op te vangen. In zoverre door niet voorziene mutaties aan de inkomsten- of uitgavenkant binnen een bepaald jaar overschotten of tekorten bij de fondsen ontstaan, worden deze in de premiestelling van het volgende jaar weggewerkt.

Een duidelijke inbreuk op deze in beginsel sluitende financieringsvorm is gemaakt aan het einde van 1981 tijdens de informatieperiode De Galan-Halberstadt. In het voorstel van de informateurs werd voor 1982 expliciet een tekort in de sociale fondsen geaccepteerd van ruim 1 mld. Dit tekort was voor de informateurs acceptabel, omdat de helft van tijdelijke aard was en ten aanzien van de andere helft (de z.g. politieke toetsingsgaten) werd afgesproken dat deze halfweg 1982 met concrete maatregelen zouden worden gedicht.

Het grote bezwaar van dit soort «oplossingen» is dat alleen een optische verbetering optreedt. Gegeven het omslagstelsel zullen tijdelijk tekorten uiteindelijk toch via (extra) ombuigingen en/of lastenverzwaringen moeten worden ingelopen. In zoverre is het accepteren van dit soort tekorten alleen maar een vooruitschuiven van de problemen.

7.3.3. *Samenvattende conclusies*

1. Een concrete norm voor de groei van de sociale zekerheidsuitgaven is in de jaren zestig niet geformuleerd. In samenhang met de bevindingen in paragraaf 7.2 kan worden geconstateerd dat een beleid gericht op de beheersing van de sociale zekerheidsuitgaven in deze periode heeft ontbroken.

2. De 3%-norm is niet werkelijk taakstellend geweest in de zin dat bij een uiteindelijke overschrijding sancties zouden worden getroffen. De 3%-norm gaf veeleer de grenzen aan waarbinnen de kosten van de toekomstige beleidsvoornemens moesten blijven. In zoverre op basis van een programmeringsresultaat bleek dat er een overschrijding van de norm zou plaatsvinden, kan gezegd worden dat alleen in de derde adviesaanvraag van het

kabinet-Biesheuvel hier enigermate consequenties uit zijn getrokken. Het kabinet-Den Uyl daarentegen plaatste bij de geconstateerde overschrijding van de 3%-norm de voorgenomen invoering van de AAW simpelweg buiten de normering.

3. Ten aanzien van de effectiviteit van de 3%-norm kan aan de hand van de gerealiseerde cijfers inzake de toeneming van de uitgaven- en premiedruk over de periode 1971–1977 worden vastgesteld dat een temporisering van de uitgaven zich niet heeft voorgedaan. Het uiteindelijk resultaat is juist omgekeerd geweest: met een gemiddelde jaarlijkse stijging van de uitgavendruk van ruim 1% kan – zoals eerder in paragraaf 7.2 aangegeven – deze periode worden gekwalificeerd als het tijdvak waarin de sociale zekerheidsuitgaven in % NI het snelst zijn toegenomen.

4. Tot op dit moment is formeel noch feitelijk een meerjarig uitgavenkader voor de sociale zekerheid voorhanden. Dit impliceert dat een ijkpunt waartegen beleidsbeslissingen, dan wel mee- of tegenvallers, in de sociale zekerheid kunnen worden afgezet, ontbreekt.

5. Het bewust accepteren van (tijdelijke) tekorten in de sector van de sociale zekerheid vertekent de budgettaire problematiek en leidt tot het vooruitschuiven van noodzakelijke aanpassingen.

7.4. Procedurele aspecten van de beleidsvorming

7.4.1. *Institutionele context*

Anders dan voor de rijksbegroting kan binen de huidige organisatie van de sociale zekerheid geen schematische beschrijving worden gegeven van enigerlei centraal gecoördineerd proces van beleidsvoorbereiding en besluitvorming dat jaarlijks uitmondt in door het parlement geautoriseerde uitgaventotalen. De redenen dat procedurele elementen in de beleidsvorming van de sociale zekerheid een vrij ondergeschikte rol spelen, zijn tweeërlei van aard.

Allereerst is er een verschil in de aard van de uitgaven. De uitgaven op de rijksbegroting kunnen voor een belangrijk deel worden aangeduid als discretionair, terwijl de sociale zekerheidsuitgaven daarentegen vrijwel geheel een «open-eind»-karakter hebben: wettelijke aanspraken bepalen de uitgavenontwikkeling zonder dat een budgetteringsmechanisme van toepassing is. Wat het beroep op de sociale zekerheidsregelingen aangaat kan worden gesteld dat bij de z.g. demografische verzekeringen op grond van de bevolkingsgroei de volume-ontwikkeling nagenoeg vastligt. Ook de voorzieningen in de gezondheidszorg zijn voor een niet onbelangrijk deel gebonden aan de bevolkingsontwikkeling; vooral de toenemende vergrijzing is hierop van invloed. Voor de inkomensdervingsregelingen is het beroep dat op deze regelingen wordt gedaan sterk afhankelijk van het verloop van de economie, zodat het uitgavenbeslag ex ante niet eenduidig valt vast te stellen.

Ten tweede is er een duidelijk verschil in de positie die de betrokken bewindslieden innemen in de financiële organisatie van hun sector. De coördinerende rol die de Minister van Financiën volgens de Comptabiliteitswet is toebedeeld bij de vormgeving van het financieel beleid, is in de sociale zekerheid niet voor één bepaalde bewindsman weggelegd. Bij het opstellen van het sociale zekerheidsbeleid zijn verschillende departementen (voornamelijk SZW, WVC) betrokken, terwijl tevens de sociale partners op diverse wijzen hun invloed kunnen uitoefenen op het te voeren beleid.

Kan de verhouding tussen de Minister van Financiën en zijn collegae worden omschreven als een constant onderhandelen over de hoogte van de departementale uitgaven, de functionele relatie tussen de bewindslieden

van SZW en WVC enerzijds en de sociale fondsen en gemeenten anderzijds wordt grotendeels bepaald door de in de organisatie van de sociale zekerheid aangebrachte scheiding tussen het beleids- en uitvoeringsniveau, waarbij door het «open-eind»-karakter van de uitgaven onderhandelingen over een budget niet of nauwelijks voorkomen.

7.4.2. *Huidige procedures met betrekking tot het ombuigingsbeleid*

Ofschoon derhalve op het beleidsvormingsniveau geen eenduidige procedure bestaat ten aanzien van de beperking van de sociale zekerheidsuitgaven, is de laatste jaren wel een zekere regelmaat in het overleg te constateren inzake de afleiding van de ombuigingstaakstelling in de sociale zekerheid. Bij deze afleiding wordt in eerste instantie aangesloten bij *trendmatige* becijferingen in het begin van het jaar. Op basis van deze becijferingen wordt in het kabinet nog geen beslissing genomen over het uiteindelijke ombuigingsbedrag, maar wordt wel een interdepartementale werkgroep de opdracht verstrekt een inventarisatie van mogelijke ombuigingen in de ICCK-sector[6] op te stellen. In de maanden juni en juli worden pas de eerste contouren van de te treffen maatregelen zichtbaar als de CEC aan de hand van de *feitelijke* analyses van het CPB aan het kabinet advies uitbrengt over het te voeren financieel-economisch beleid. Dan bestaat tevens meer inzicht in de gevolgen voor het komende begrotingsjaar van de tussentijds genomen maatregelen uit de Voorjaarsnota.

Op grond van deze CEC-adviezen wordt in juli door het kabinet besloten tot welke omvang zal worden omgebogen. De politieke besluitvorming over de concrete invulling komt meestal niet voor de tweede helft van augustus op gang, waarbij overigens op grond van nadere informatie veelal alsnog wordt onderhandeld over de eerder overeengekomen taakstellingen. In deze laatste twee weken van augustus wordt zodoende een (groot) aantal ombuigingspakketten in het kabinet besproken. Deze pakketten zijn voor een belangrijk deel afgeleid van de rapportages van de hiervoor genoemde interdepartementale werkgroep. Bij de beoordeling van de pakketten overweegt uiteindelijk de politieke haalbaarheid van de te treffen ombuigingen, hetgeen de omvang van de in economisch opzicht noodzakelijk te achten ombuigingen beduidend kan verminderen.

Een complicerende factor bij deze besprekingen wordt gevormd door het feit dat tijdens de maand augustus telkens wijzigingen optreden in kerngegevens met betrekking tot het nationaal inkomen, belastingen, premies, financieringstekort, etc. Door deze wijzigingen zijn voortdurend additionele ombuigingsvoorstellen noodzakelijk. Verder zijn niet alle betrokkenen altijd even goed van de laatste gegevens op de hoogte waardoor enige consistente vergelijking tussen de diverse ombuigingspakketten veelal een moeizame aangelegenheid is. De discussie over de maatregelen op het terrein van de sociale zekerheid, die van nature al complex van aard is, kan hierdoor soms uiterst ondoorzichtig worden. Dat dit overleg derhalve vaak niet snel tot overeenstemming leidt, behoeft dan ook geen verbazing te wekken.

Over de resterende hangpunten wordt eind augustus in de ministerraad definitief beslist. Er resten dan nog krap vier maanden voor de gebruikelijke overleg- en adviesprocedures, wetgevende arbeid en de uiteindelijke behandeling in het parlement voordat de maatregelen op het terrein van de sociale zekerheid in het Staatsblad kunnen worden gepubliceerd.

Deze besluitvormingsprocedure speelt zich in gecomprimeerde vorm af als een ombuigingstaakstelling wordt afgeleid van een bij de voorbereiding van de Voorjaarsnota geconstateerde tegenvaller in de ontwikkeling van het financieringstekort. Ook dan is er weer veelal een CEC-advies, een interdepartementale werkgroep en overleg tussen de betrokken bewindslieden over de benodigde ombuigingen. De tijd die dan nog overblijft voor de invoering van de maatregelen is meestal dermate gering dat bij deze tussentijdse operaties nagenoeg altijd is gekozen voor algemene maatregelen.

De veelvuldig in het ombuigingsjargon ›orkomende term ICCK is een afkorting van › Interdepartementale Commissie inzake ›ördinatie en Kostenbeheersing van de ›ciale verzekeringen. Deze commissie ›rmuleerde zowel voor de 1%-nota als voor › Bestek-nota uitgebreide ombuigingspakket-›n op de terreinen van de sociale zekerheid, ›lksgezondheid en ambtenarensalarissen. fschoon deze commissie al enige jaren niet ›eer bijeen is gekomen, wordt dit terrein nog eeds als ICCK-sector aangemerkt.

7.4.3. *De positie van de adviesorganen*

Het hiervoor geschetste tijdpad van besluitvorming biedt vanzelfsprekend onvoldoende tijd voor de adviesorganen om tot een goede advisering van de ombuigingsmaatregelen te komen. Daarbij komt dat de adviesorganen binnen deze beperkt bemeten adviesperiode een groeiend aantal adviesaanvragen te verwerken hebben gekregen. Vooral de laatste jaren is door de toeneming van het aantal bezuinigingsmaatregelen het aantal adviesaanvragen (alswel de omvang van de aanvragen) snel opgelopen.

De groeiende hoeveelheid adviesaanvragen heeft de adviesorganen genoopt tot het aanbrengen van een zekere selectiviteit inzake het tempo van behandeling van de aanvragen. Een mogelijkheid om daarbij aan te sluiten bij een door de overheid aangegeven prioriteitenstelling ten aanzien van de behandeling van de adviesaanvragen ontbreekt evenwel. Dit is ook niet zo verwonderlijk omdat de besluitvorming meestal zodanig is vertraagd, dat vooral de adviesaanvragen inzake ombuigingsmaatregelen voor het merendeel een spoedeisend karakter dragen. Bij tussentijdse ombuigingsexercities geldt dit alles nog in sterkere mate. In een aantal gevallen is de afgelopen jaren dan ook met een beroep op het landsbelang afgezien van het vragen van advies.

Een ander knelpunt betreft de aard van de aanvragen. In een niet onbelangrijk aantal gevallen dragen de adviesaanvragen een open karakter, waardoor de te maken keuzes grotendeels worden overgelaten aan de adviescolleges. Het «voordeel» van dit soort manoeuvres (bezien vanuit het kabinet) is dat naast het ontwijken van keuzes tevens tijd wordt gewonnen voor het overbruggen van nog niet opgeloste politieke tegenstellingen over de betrokken onderwerpen. In de adviescolleges zijn immers diverse – meestal niet gelijkgestemde – maatschappelijke groeperingen vertegenwoordigd, waardoor de (al dan niet verdeelde) advisering meestal geruime tijd in beslag neemt. Tevens is het algemeen gebruikelijk dat adviescolleges hun adviezen vooraf laten gaan door uitgebreide (cijfermatige) analyses, die eveneens de nodige voorbereidingstijd vergen.

7.4.4. *Samenvattende conclusies*

1. De huidige procedurele gang van zaken met betrekking tot de beleidsvoorbereiding en besluitvorming inzake de invulling van de ombuigingen leidt ertoe dat de uiteindelijke inhoudelijke discussie binnen het kabinet meestal pas in de tweede helft van de maand augustus plaatsvindt. Hierdoor wordt het voeren van een werkelijk fundamenteel beleid gericht op uitgavenbeheersing in de sociale zekerheid sterk belemmerd. Ook een goede prioriteitenstelling tussen de verschillende soorten uitgaven binnen de collectieve sector komt hierdoor nauwelijks uit de verf.

2. Door de late afronding van de besluitvorming ontbreekt voldoende tijd voor een goede advisering van de betrokken adviescolleges. Door het open karakter van de adviesaanvragen en de gewoonte van adviesorganen om de adviezen veelal uitgebreid te onderbouwen treedt een aanmerkelijke vertraging op in de effectuering van de ombuigingsmaatregelen.

7.5. Het gevoerde ombuigingsbeleid

Na het kabinet-Biesheuvel hebben kabinetten van verschillende politieke signatuur zich genoodzaakt gezien om via diverse pakketten van bezuinigingsmaatregelen de groei van de sociale zekerheidsuitgaven aan te passen aan de verslechterende economische omstandigheden.

Het ombuigingsbeleid werd in juni 1976 ingezet met de door het kabinet-Den Uyl uitgebrachte nota «collectieve voorzieningen en werkgelegenheid», de z.g. 1%-nota. In deze nota werden voor ruim 5 mld. bezuinigingen in de sociale zekerheid aangekondigd ten einde de jaarlijkse groei van de

belasting- en premiedruk in de periode 1977–1980 te beperken tot één procent van het nationaal inkomen. In Bestek '81, de nota waarin het eerste kabinet-Van Agt zijn ombuigingsplannen uiteenzette, werd voor de periode 1978–1981 eveneens gerekend met een ombuigingsbedrag in de sector van de sociale zekerheid van om en nabij de 5 mld.

Met het ingaan van 1980 bleken de Bestek-bezuinigingen echter onvoldoende om de groeiende financiële problemen op te lossen en werd er halverwege de uitvoering van de begroting 1980 een extra bezuinigingsronde (Operatie '80) ingelast. Sindsdien zijn de ombuigingsexercities elkaar in snel tempo opgevolgd. In de Miljoenennota's 1981 t/m 1983 alsmede de bijbehorende Voorjaarsnota's zijn telkenmale meer of minder uitgebreide ombuigingspakketten gepresenteerd.

7.5.1. *De getroffen ombuigingsmaatregelen*

De sinds de 1%-nota getroffen maatregelen zijn in tabel 7.3 zo goed als mogelijk toegerekend aan vijf uitgavencategorieën. Bij deze indeling zij opgemerkt dat alle voorstellen zijn opgenomen, hetgeen in een aantal gevallen een zekere dubbeltelling impliceert, omdat bij gebrek aan parlementair succes sommige maatregelen verscheidene malen zijn opgevoerd (hierop wordt verderop in deze paragraaf nader ingegaan). Buiten de onderscheiden uitgavencategorieën vallen de lastenverzwarende maatregelen in de premiesfeer, zoals onder meer de terugtrekking van rijksbijdragen in Operatie '80 en de voorstellen met betrekking tot de bejaarden- en arbeidsongeschiktheidsaftrek.

Tabel 7.3. Ombuigingsvoorstellen in de sociale zekerheid (in mln. gld.)

	1% - nota	Bestek' 81	O'80	MN'81	O'81	MN'82	VJN'82	MN'83	Totaal
Demografische verzekeringen	1 810	1 390		160	320	25	1 065	1 400	6 170
Arbeidsongeschiktheidsverzekeringen[1]	640	645		145	450	1 565	1 105	1 260	5 810
Werkloosheidsregelingen	275	205		340	70	35	665	540	2 130
Ziektekostenregelingen	1 495	2 130	100	400	130	585	975	500	6 315
Bijstand	270	100		50	30	40	75	45	610
Lastenverzwarende maatregelen		40	850	100		250	835	905	2 980
Totaal	4 490	4 510	950	1 195	1 000	2 500	4 720	4 650	24 015

[1] Inclusief voorstellen op het terrein van de ZW en WSW.

Alle maatregelen zijn opgevoerd voor hun structurele opbrengst. Een verdere onderverdeling van de opgevoerde ombuigingsvoorstellen alsmede de daaraan verbonden bedragen, realisatiepercentages en data van inwerkingtreding zijn weergegeven in een aparte bijlage[7].

7.5.2. *Aard van de voorgestelde ombuigingen*

Wat de aard van de ombuigingsvoorstellen aangaat, kan worden opgemerkt dat de getroffen maatregelen in feite nog steeds geen expliciete wijzigingen hebben aangebracht in de aanspraken op sociale zekerheid. De maatregelen uit de 1%-nota en Bestek '81 spitsten zich met name toe op het elimineren van z.g. systeemfouten die het stelsel waren binnengeslopen.

Zie bijlage 2 bij dit Rapport.

Niet zozeer de werking van de sociale zekerheidsregelingen zelf, maar het rechttrekken van allerlei onbedoelde elementen binnen het systeem (het z.g. opschonen) stond in deze voorstellen centraal. Vooral in de eerder besproken Wet op de Aanpassingsmechanismen zijn, naast het formuleren van een wettelijke grondslag voor de aanpassing van de sociale uitkeringen, op uiterst ingenieuze wijze allerhande systeemfouten geëlimineerd.

De eerste aanzet tot een wezenlijke herijking van ons sociale zekerheidsstelsel dateert van medio 1981 toen in de eerste heroverwegingsronde door een ambtelijke werkgroep het z.g. twee-trajectensysteem voor de uitkeringen werd gepresenteerd[8]. In tegenstelling tot de uit hetzelfde rapport afkomstige ziektewetvoorstellen kon over de stelselwijziging nog geen expliciet politiek besluit worden genomen. Wel is in de zomer van 1982 door het kabinet-Van Agt III aan de Kamer een notitie toegezonden waarin verschillende mogelijkheden om tot een herziening van het sociale zekerheidsstelsel te komen werden aangegeven[9], terwijl zeer recent een uitgebreide adviesaanvrage over stelselwijziging aan de SER is gezonden[10]. Deze in het stelsel sterk ingrijpende voorstellen vragen evenwel een zorgvuldige afweging door maatschappelijke adviesorganen en politieke partijen. Dit betekent dat een en ander vooralsnog geen concrete resultaten heeft opgeleverd. Een fundamentele aanpassing van de sociale zekerheidsregelingen aan de verminderde economische mogelijkheden moet in feite nog beginnen.

7.5.3. *De invulling van de ombuigingstaakstellingen*

Het treffen van ombuigingsmaatregelen in de sfeer van de sociale zekerheid behoort niet tot de meest aangename taken van een kabinet en zeker niet voor de meest betrokken bewindslieden. Bezuinigingen in de sociale zekerheidssector hebben vrijwel altijd directe financiële consequenties voor grote groepen uitkeringstrekkers, terwijl in sommige gevallen de inkomensdalingen niet onbelangrijk kunnen cumuleren. De gewaarwording dat ook de sociale verzorgingsstaat aan zekere financiële grenzen is gebonden, heeft in verscheidene gevallen heftige reacties opgeroepen.

Ten einde de ombuigingspijn enigszins te «verzachten», zijn er in het verleden verscheidene maatregelen als ombuiging bestempeld, zonder dat soms ook maar enigermate vaststond dat deze maatregelen werkelijk zouden leiden tot een beperking van de sociale zekerheidsuitgaven. In deze paragraaf zullen enkele van de meest sprekende gevallen aan een korte beschouwing worden onderworpen.

Allereerst zij daarbij gewezen op de post «volumebeleid». Onder deze titel zijn een aantal malen (Bestek '81, ziektewetvoorstellen) ombuigingsbedragen van vele honderden miljoenen ingeboekt. Alhoewel het voeren van een goed volumebeleid op zich zelf gezien een belangrijk instrument is ter beheersing van de sociale zekerheidsuitgaven, moge duidelijk zijn dat eventuele uitgavenverlagingen die met volumemaatregelen gepaard gaan, niet eenduidig zijn vast te stellen[11]. In zoverre zijn de uiteindelijk opgevoerde ombuigingsbedragen eerder door politiek onderhandelen bepaald dan door cijfermatig inzicht.

Een tweede soort van maatregelen die veelal ten onrechte binnen het kader van een ombuigingspakket worden gepresenteerd, betreft lastenverzwaringen. Zoals uit tabel 7.3 blijkt zijn in de afgelopen jaren de verschillende ombuigingstaakstellingen voor bijna 3 mld. met lastenverzwarende maatregelen ingevuld. Enerzijds ging het hier om terugtrekking van rijksbijdragen zonder dat daar uitgavenverlagingen in de sociale zekerheidssector tegenover stonden, anderzijds had dit betrekking op maatregelen in de fiscale en premiesfeer.

Een derde probleempunt betreft de z.g. doorwerkingseffecten die optreden bij verhogingen van werknemerspremies. Een verhoging van werknemerspremies leidt tot een daling van het minimumloon en de daaraan gekoppelde sociale minimumuitkeringen. Voor de bovenminimale

Heroverweging collectieve uitgaven, zitting 980–1981, 16625, nr. 4.
Herziening van het stelsel van sociale zekerheid, zitting 1981–1982, nr. 1–2.
Herziening van het stelsel van sociale zekerheid, zitting 1982–1983, nr. 6.
Een uitzondering betreft het verscherpen van toelatingscriteria, zoals bijvoorbeeld de ferte-eis voor de WW en WWV. Dit soort maatregelen valt zeer zeker als ombuiging te beschouwen.

uitkeringen nemen als gevolg van een stijging van de werknemerspremies de z.g. vereveningsbijdragen toe. Deze soort van solidariteitspremies die door deze groep van uitkeringstrekkers worden opgebracht, worden statistisch geboekt als een daling van de bruto-uitkeringen[12]. Door deze mechanismen nemen derhalve de collectieve uitgaven af, naarmate de werknemerspremies stijgen.

In het verleden zijn doorwerkingseffecten verscheidene malen als ombuiging aangemerkt. Dit is evenwel niet consequent gebeurd. Alleen wanneer door terugtrekking rijksbijdragen (waartegenover geen uitgavendalingen stonden) de werknemerspremies werden verhoogd respectievelijk een verschuiving van werkgevers- naar werknemerspremies werd aangebracht, werden de doorwerkingseffecten meegenomen als invulling van het ombuigingsbedrag. Doorwerkingseffecten van premieverhogingen die optraden door een toeneming van de uitgaven zijn evenwel niet als ombuiging aangemerkt. Behoudens deze inconsequentie, die op zich al tot allerlei onduidelijkheden heeft geleid, is een belangrijk nadeel van het opvoeren van doorwerkingseffecten dat daardoor het aanbrengen van lastenverzwaringen voor werknemers als uitweg uit de ombuigingsproblemen nog eens extra aantrekkelijk wordt gemaakt.

Een vierde knelpunt behelst de evenals bij de rijksbegroting gesignaleerde handelwijze om een taakstelling met stelposten in te vullen. Gedoeld wordt hierbij op maatregelen die wel (vaag) omschreven zijn, maar die op generlei wijze zijn beland in een fase waarin ze concreet kunnen worden ingevuld. In zoverre lijkt het alsof er al heel wat is bereikt, terwijl de eigenlijke (pijnlijke) besluitvorming nog moet beginnen. Vooral in de sector van de sociale zekerheid is deze handelwijze de afgelopen jaren verscheidene malen voorgekomen. Duidelijke (en vooral omvangrijke) voorbeelden zijn onder meer:

Miljoenennota 1982	
— Stelselwijziging, met name in de sfeer van de Ziektewet	1300 mln.
Voorjaarsnota 1982	
— Differentiatie uitkeringen naar relatieve behoefte	700 mln.
— Invoering glijdende schaal	590 mln.
— Herstructurering kinderbijslag	500 mln.
— Kraptemodel ziekenfondsen	300 mln.

Van deze in het totaal bijna 3,5 mld. aan stelposten is er uiteindelijk geen enkele maatregel ook maar gedeeltelijk gerealiseerd. Bij de Voorjaarsnota 1982 was hier overigens al in zoverre op geanticipeerd, dat bij niet realisatie per 1 januari 1983 van de eerste twee maatregelen (differentiatie uitkeringen en glijdende schaal) generieke kortingen zouden worden aangebracht, hetgeen inderdaad is geschied (zie op dit punt tevens paragraaf 7.5.4).

Voorts kan worden gewezen op het soms structureel inboeken van maatregelen die in feite slechts incidenteel van karakter zijn. Een voorbeeld hiervan is de vele jaren opgevoerde verlaging van het bouwplafond. De ombuigingseffecten zijn iedere keer als structureel ingeboekt, terwijl de verlagingen telkenmale eenmalig zijn geweest. Hierdoor is in de sector van de volksgezondheid een aanzienlijke overschatting opgetreden van de besparingen.

Een ander hier te noemen maatregel in de sfeer van de volksgezondheid die geheel geen uitgavenvermindering impliceert, was de bij de operatie '82 opgenomen post «doorwerking inkomensmatiging in de marktsector naar de gezondheidszorgsector» die de facto neerkwam op het bedrag aan premiebetalingen door trendvolgers. Deze maatregel, die simpelweg een lastenverzwaring inhoudt, werd als ombuiging gesanctioneerd als «compensatie» voor het feit dat de bruto-inkomensmatiging bij de trendvolgers via de besloten loonsomtrendkorting geheel bij de taakstelling van ambtenaren werd geteld.

[2] Exact hetzelfde geschiedt ten aanzien van de z.g. inhoudingspost voor ambtenaren.

7.5.4. *Realisatie van de ombuigingen*

Bij een evaluatie van de mate waarin de voorgestelde maatregelen uit de verschillende ombuigingspakketten uiteindelijk zijn gerealiseerd, passen enige kanttekeningen vooraf.

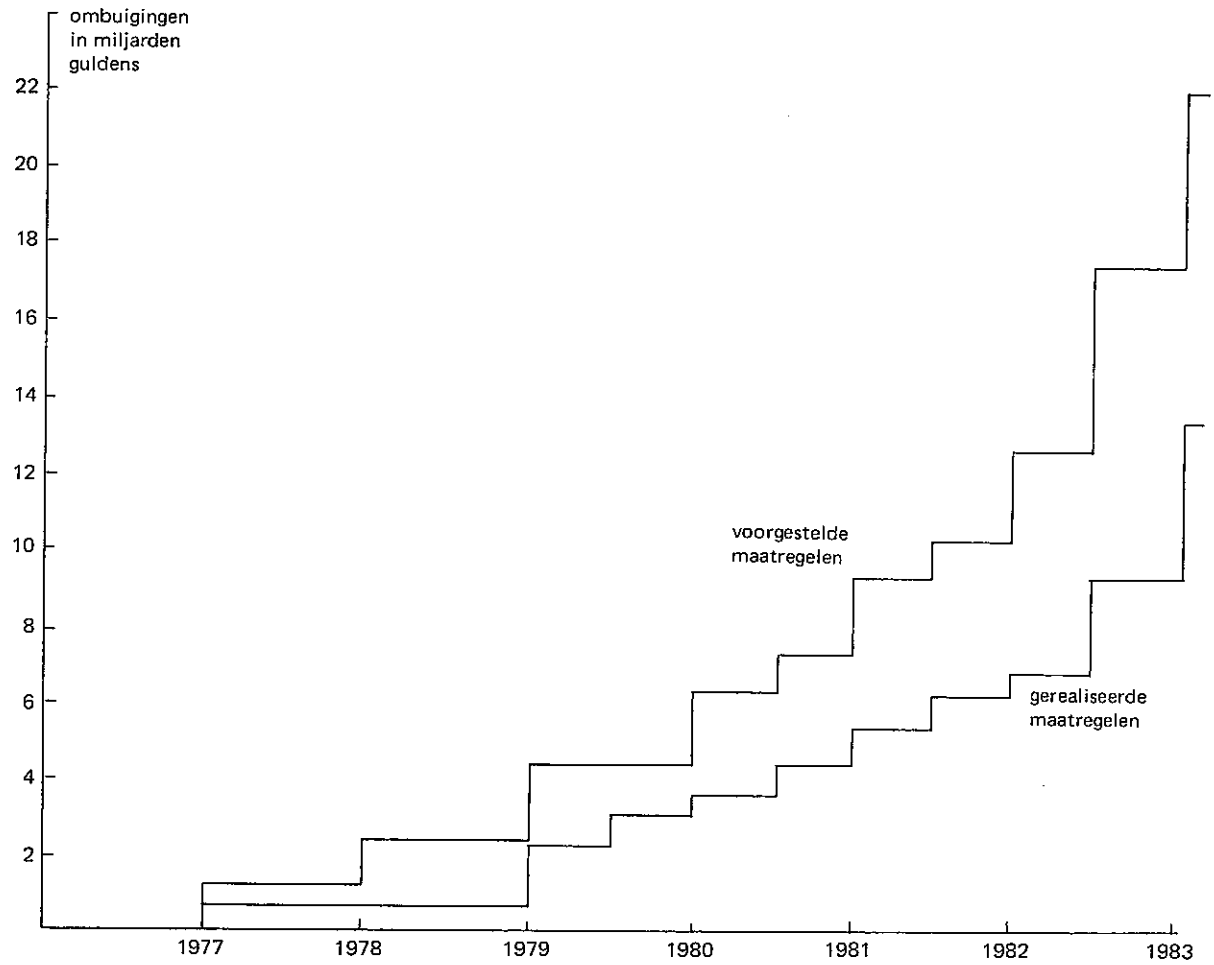
Een eerste punt waarop de aandacht dient te worden gevestigd, betreft het ingeboekte ombuigingsbedrag. Het is immers wel mogelijk om na te gaan of een bepaalde maatregel al dan niet is geëffectueerd, maar in welke mate het daarbij behorende ombuigingsbedrag ex-post is gerealiseerd, is in vele gevallen niet vast te stellen. Dit hangt samen met de omstandigheid dat de opbrengsten van de maatregelen zijn becijferd ten opzichte van de ontwikkelingen bij ongewijzigd beleid. Indien de feitelijke ontwikkelingen zijn afgeweken van de geraamde, hetgeen natuurlijk veelvuldig is voorgekomen, zijn de verwachte besparingen over- dan wel onderschreden. Het is ondoenlijk om deze fluctuaties per maatregel achteraf na te gaan. Derhalve is er van uitgegaan dat deze opbrengsten daadwerkelijk (al dan niet vertraagd) tot stand zijn gekomen, indien de maatregelen tot uitvoering zijn gebracht.

Een tweede probleem betreft het ijkpunt, ten opzichte waarvan de maatregelen worden getroffen. Met name met betrekking tot maatregelen in de volumesfeer is eigenlijk niet goed uit te maken welke mutatie toegeschreven moet worden aan een ontwikkeling bij ongewijzigd beleid en welke mutatie het gevolg is van additioneel beleid. Deswege is een analyse in welke mate het volumebeleid is gerealiseerd, achterwege gelaten. Ook op het terrein van de gezondheidszorg speelt dit probleem: meer dan eens hadden de opgevoerde maatregelen betrekking op een vermindering van uitgaven die ook zou zijn opgetreden bij ongewijzigd beleid. Eenvoudshalve is echter in het vervolg ook aan dit probleempunt ten aanzien van de gezondheidszorg voorbijgegaan.

Een laatste kanttekening zij gemaakt bij het feit dat sommige maatregelen meermalen zijn opgevoerd. Dit geldt met name voor reeds voorgestelde, maar nog niet uitgevoerde maatregelen, die door een volgend kabinet weer zijn gebruikt als invulling van een nieuwe ombuigingstaakstelling. Ook is het binnen één kabinetsperiode voorgekomen dat bij gebrek aan parlementair succes bepaalde maatregelen (al dan niet enigszins aangepast) verscheidene keren zijn voorgesteld.

In het totaal kunnen voor ca. 2 mld. van dit soort «dubbeltellingen» in tabel 7.3 worden getotaliseerd. Aangezien een maatregel vanzelfsprekend slechts éénmaal kan worden gerealiseerd, zijn in de onderstaande grafiek bij de voorgestelde maatregelen de dubbeltellingen geëlimineerd.

Grafiek 7.1. Realisatie maatregelen in de sociale zekerheid (exclusief dubbeltellingen)



Ofschoon, het zij nogmaals benadrukt, de weergegeven ontwikkeling in het overzicht met de nodige voorzichtigheid moet worden geïnterpreteerd, kan worden afgelezen dat ongeveer 14 mld. van de 22 mld. aan voorgenomen ombuigingen is gerealiseerd, hetgeen neerkomt op bijna 65%. Indien we afzien van de 3 mld. aan lastenverzwarende maatregelen, dan bedraagt het (geconsolideerde) realisatiepercentage ongeveer 55 (11 mld. van 19 mld). We kunnen derhalve constateren, dat in het algemeen de kritiek op de mate van uiteindelijke realisatie van de ombuigingen terecht is.

Wat het tempo van realisatie van de voorgenomen ombuigingsmaatregelen betreft, zien we dat de daadwerkelijke effectuering pas laat op gang is gekomen. Dit is met name het gevolg geweest van de geringe tijd die het kabinet-Den Uyl nog resteerde om de maatregelen uit te voeren: reeds 8 maanden na publikatie van de *1%-brief* kwam het kabinet ten val. Binnen deze periode zijn alleen de uitvoering van enkele maatregelen in de Volksgezondheid en Bijstand daadwerkelijk ter hand genomen. Voor een groot deel zijn de maatregelen – al dan niet in gewijzigde vorm – na wederom een lange kabinetsformatie in 1978 overgenomen door het kabinet-Van Agt I bij de invulling van de ombuigingstaakstelling van Bestek '81. Echte uitvallers waren te noteren ten aanzien van de verlaging van het uitkeringspercentage in de WAO en de invoering van het niet-kostwinnerbegrip (in Bestek '81 alleen terzijde opgenomen).

In de *Bestekperiode* is op het terrein van de sociale zekerheid geleidelijk een groot aantal maatregelen gerealiseerd. De indexaanpassingen zijn aanvankelijk via kortingen en per 1 januari 1980 door middel van de invoering van de Wet op de Aanpassingsmechanismen (WAM) tot uitvoering gebracht.

De enige majeure budgettaire tegenvaller trad op bij de parlementaire behandeling van de WAM en betrof het invoeren van (bevroren) koopkracht-toeslagen voor boven-minimale uitkeringen. De kinderbijslagmaatregelen zijn geheel geëffectueerd, alsmede ook een aantal specifieke maatregelen in de werknemersvoorzieningen (inclusief Bijstand). Van de maatregelen in de sfeer van de volksgezondheid zijn de eigen bijdragen niet door de Tweede Kamer gefiatteerd, terwijl ook enkele uit de 1%-nota overgenomen maatregelen slechts gedeeltelijk of geheel niet tot stand zijn gekomen.

De maatregelen die werden getroffen in de halfweg het lopende begrotingsjaar ingezette *Operatie '80* kan men voor het overgrote deel moeilijk als ombuiging kwalificeren. Het betrof hier voornamelijk een terugtrekking van rijksbijdragen zonder verdere aanpassing van de uitgaven. Deze invulling toont overigens duidelijk aan dat de toenmalige ombuigingstaakstelling niet werd afgeleid van een sterk tegenvallende uitgavenontwikkeling in de sociale zekerheid, maar gericht was op het verminderen van het financieringstekort van het Rijk.

De overgrote meerderheid van de verschillende opgevoerde specifieke maatregelen in de *Miljoenennota 1981* is op vrij korte termijn gerealiseerd. Op het terrein van de sociale zekerheid hebben alleen enkele financieel relatief wat kleinere maatregelen het niet gehaald. Bij de gezondheidszorg bleef met name de effectuering van het prijs-inkomensbeleid duidelijk achter bij de ingeboekte ramingen.

Een tweede tussentijdse ingreep in een lopende begroting was de z.g. *Operatie '81*, die vooral leidde tot lastenverzwaringen in de vorm van premieverhogingen bij de WW en AOW[13]. Deze lastenverzwaringen maakten het mogelijk een omvangrijk bedrag aan rijksbijdragen terug te trekken, terwijl tevens via allerhande koppelingen (netto-netto-koppeling, vereveningsbijdragen) een vermindering van de sociale zekerheidsuitgaven werd bereikt. Het voorstel om nauwelijks één jaar na invoering de WAM-toeslagen voor bovenminimale uitkeringstrekkers af te schaffen werd in het najaar van 1981 door het kabinet-Van Agt II gewijzigd in een maximering van deze toeslagen vanaf het modale uitkeringsniveau. Op het terrein van de gezondheidszorg werden een viertal specifieke maatregelen getroffen, die grotendeels zijn gerealiseerd.

Na 1982 zien we dat het witte vlak tussen de beide lijnen (geconsolideerde ombuigingen en realisatie) weer aanmerkelijk toeneemt. Dit heeft vooral te maken met het feit dat de in de *Miljoenennota 1982* gepresenteerde voorstellen met betrekking tot de Ziektewet niet zijn uitgevoerd. Nadat duidelijk werd dat er geen meerderheid in de Kamer voor de voorstellen was te vinden, schortte het kabinet-Van Agt II de behandeling tot nader tijdstip op. De afschaffing van de bejaarden- en arbeidsongeschiktheidsaftrek werd omgezet in een door de Kamer aanvaarde halvering van de aftrekken. De maximering van de WAM-toeslagen werd na aanvaarding door de Kamer van het amendement-De Vries/De Korte op verzoek van het kabinet van de agenda afgevoerd. In de gezondheidszorgsector werden de opnieuw opgevoerde voorstellen ten aanzien van de invoering van eigen bijdragen wederom door de Kamer niet aanvaard. Overigens zij erop gewezen dat voor de gezondheidszorgsector in de Voorjaarsnota 1982 nog compenserende maatregelen zijn getroffen. Dit neemt echter niet weg dat van het totale ombuigingspakket uit de Miljoenennota 1982 uiteindelijk weinig is gerealiseerd.

Met nadruk zij opgemerkt dat deze specifieke tenverzwaringen toentertijd niet als 'ulling van de ombuigingstaakstelling zijn ıgemerkt en derhalve buiten de beschou-ıg in deze paragraaf zijn gebleven.

Van de bij *Voorjaarsnota '82* getroffen maatregelen is een belangrijk deel niet gerealiseerd. Het gaat hier met name om de opgevoerde stelposten met betrekking tot de differentiatie uitkeringen naar relatieve behoeften, invoering glijdende schaal, herstructurering kinderbijslag en het kraptemodel bij de ziekenfondsen. Als gevolg hiervan is slechts ongeveer de helft van de voorgenomen maatregelen gerealiseerd. Daarbij zij gezegd dat deze realisatie voor een niet onbelangrijk deel sloeg op lastenverzwarende maatregelen. Toegespitst op concrete uitgavenverlagingen bedraagt de realisatie zelfs niet meer dan een kwart.

Gezien deze lage realisatiecijfers valt zelfs te becijferen dat de generieke kortingen die door het kabinet-Lubbers in het kader van de *Miljoenennota 1983* per 1 januari jl. zijn aangebracht, nauwelijks opwegen tegen de niet gerealiseerde bedragen uit de Voorjaarsnota '82. In zoverre zijn in feite de specifieke maatregelen uit de Voorjaarsnota '82 vervangen door meer algemene ombuigingsmaatregelen, hetgeen overigens voor een gedeelte (differentiatie uitkeringen en glijdende schaal) expliciet was voorzien. Van de maatregelen uit de Miljoenennota zelf is een gedeelte (600 mln.) niet gerealiseerd als gevolg van aanvullende beleidsaanpassingen in december van het vorig jaar.

7.5.5. *Bovenwettelijke uitkeringen*

Bij de voorgaande analyse van het ombuigingsbeleid is nog geen rekening gehouden met de omstandigheid dat voor diverse sociale verzekeringen bovenwettelijke regelingen zijn getroffen. Het gaat hierbij met name om de Ziektewet en de WAO, dat wil zeggen verzekeringen die tevens onderdeel uitmaken van of althans zeer nauwe raakvlakken hebben met het arbeidsvoorwaardenbeleid dat door de sociale partners wordt gevoerd. Ombuigingen in regelingen met bovenwettelijke voorzieningen zullen zonder nadere regelingen voor deze voorzieningen tot uitgavenverhoging in de directe arbeidskostensfeer leiden. Regelingen die deze automatische bovenwettelijke compensatie beperken worden beschouwd als een ingrijpen in de loonvorming (in brede zin).

Bij de beoordeling of we nu wel of niet met echte ombuigingen te maken hebben is van belang het wezenlijke doel van ombuigingen in het oog te hebben: reductie van het tekort en/of de collectieve lastendruk, waarbij dat laatste element met name ertoe strekt om te voorkomen dat (via afwenteling en dergelijke) de *arbeidskosten* van het bedrijfsleven onder opwaartse druk komen te staan. Indien ingrepen in de regelingen voor de uitkeringsgerechtigden worden gecompenseerd via het «bovenwettelijke circuit», dan zullen de arbeidskosten uiteindelijk evenwel niet worden gedrukt. Het resultaat is dan een verschuiving van indirecte arbeidskosten (i.c. premies ten behoeve van de uitkeringen) naar directe arbeidskosten (i.c. de bovenwettelijke kop op de uitkering).

De conclusie moet derhalve zijn dat ingrepen in regelingen met bovenwettelijke uitkeringen uiteindelijk per saldo *niet* bijdragen aan de bedoelingen van ombuigen, althans wanneer een en ander gecompenseerd wordt via de bovenwettelijke kop. Dat wil niet zeggen dat dergelijke ingrepen op voorhand als niet zinvol zouden zijn aan te merken. De overheid kan ervoor kiezen haar eigen verantwoordelijkheid te nemen (dus wèl ingrijpen in het «wettelijke» deel) en de vraag of dit al dan niet gecompenseerd wordt buiten beschouwing laten en over te laten aan de sociale partners. Anderzijds kan ook aan de orde komen in hoeverre juist op het bovenwettelijke circuit kan/dient te worden ingegrepen. In ieder geval moet worden onderkend dat een standpuntbepaling ten aanzien van de bovenwettelijke uitkeringen uitermate cruciaal zal zijn bij de voorbereiding en beoordeling van stelselwijzigingen in de sociale zekerheid, c.q. nominale generale niveauverlagingen van uitkeringen.

7.5.6. *Samenvattende conclusies*

1. De ombuigingsvoorstellen zijn in eerste instantie primair gericht geweest op het elimineren van z.g. systeemfouten en het treffen van specifieke maatregelen. Nadat de systeemfouten waren hersteld bleken de verder aanwezige mogelijkheden tot het treffen van specifieke maatregelen onvoldoende om aan de groeiende ombuigingstaakstelling in de sociale zekerheid te voldoen. Omdat een duidelijke politieke concensus over de daarmee noodzakelijk geworden herijking van ons sociale zekerheidsstelsel ontbrak, is steeds meer voor generieke kortingen en lastenverzwaringen gekozen.

2. De ombuigingstaakstellingen zijn met diverse maatregelen ingevuld, die niet of nauwelijks hebben bijgedragen tot enigerlei beheersing van de sociale zekerheidsuitgaven.

3. De netto gecumuleerde ombuigingsvoorstellen zoals deze vanaf 1976 in de verschillende ombuigingsnota's zijn geformuleerd, zijn voor iets meer dan de helft gerealiseerd. In het geval de maatregelen uiteindelijk zijn gerealiseerd, is vooral in de beginperiode sprake geweest van aanzienlijke vertragingen. Pas vanaf 1979 zijn er daadwerkelijk ombuigingen van enige kwantitatieve importantie geëffectueerd.

4. De effecten van ombuigingsmaatregelen in met name de WAO zijn in zoverre overschat dat uitgavenbeperkingen in deze verzekering via bovenwettelijke regelingen leiden tot een toeneming van de directe arbeidskosten.

7.6. Beheersing op uitvoeringsniveau

Naast de tot nu toe besproken knelpunten inzake de beheersing van de sociale zekerheidsuitgaven op het beleidsvormingsniveau kunnen ook diverse elementen worden onderscheiden in het beheersingsproces op uitvoeringsniveau. In deze paragraaf wordt de aandacht gericht op de beheersingsaspecten voor de sociale zekerheid. Op de beheersing van de uitvoering van de gezondheidszorg wordt in een volgende paragraaf ingegaan.

Het beheersingsbeleid op uitvoeringsniveau kan vanuit een drietal invalshoeken worden geanalyseerd. Allereerst de mate waarin de huidige wetgeving voldoende duidelijk omschrijft aan welke criteria moet worden voldaan voordat het recht op uitkering ontstaat. Het gaat hier om de marges die de uitvoeringsorganen hebben bij de *toekenning* van uitkeringen. Daarnaast liggen met name op het uitvoeringsniveau instrumenten met betrekking tot het *herintredingsbeleid.* Ten derde is het uiteindelijke *toezicht* op de uitvoeringsorganen van belang.

7.6.1. *Het toekenningenbeleid voor de demografische verzekeringen*

Bij de *demografische* verzekeringen (AOW, AWW, AKW), waarvan uitvoering berust bij de Sociale Verzekeringsbank en de Raden van Arbeid, is, zoals deze thans luiden, sprake van enkele objectieve en eenvoudig toe te passen criteria waaraan moet worden voldaan om het recht op een uitkering geldend te maken. Het gaat hierbij om criteria met betrekking tot leeftijd, burgerlijke staat, aantallen kinderen enz.

Zijn deze criteria eenmaal vastgesteld, en is de toepassing door middel van regelgeving verduidelijkt, dan kan aan de hand van geraamde demografische ontwikkelingen het aantal toekomstige toekenningen krachtens deze wetten redelijk nauwkeurig worden voorspeld. Vanuit het perspectief van beheersing levert het toekenningenbeleid in deze verzekeringen weinig problemen op.

7.6.2. *Het toekenningenbeleid voor de inkomensdervingsregelingen*

Anders is het gesteld met de inkomensdervingsregelingen (ZW, WAO, AAW, WW, WWV, RWW alsmede de overige bijstandsregelingen). Hier zijn de toelatingscriteria beduidend minder objectief. De in deze wetten gehanteerde begrippen voor onder meer onvrijwillige werkloosheid, ziekte en arbeidsongeschiktheid vereisen in belangrijkte mate een persoonlijke en derhalve subjectieve beoordeling van de rechtmatigheid van de aanvraag om uitkering. Dit impliceert dat de beslissing met betrekking tot de toekenning van de uitkering in ieder geval voor een deel wordt bepaald door de uitvoeringsorganen zelf. Ofschoon deze beleidsvrijheid op zich zelf niet hoeft te betekenen dat hierdoor een inadequaat toekenningenbeleid zou worden gevoerd, zijn er vanuit een oogpunt van beheersing nochtans enige kanttekeningen te plaatsen bij de huidige uitvoeringspraktijk.

Het belangrijkste knelpunt dat zich hierbij voordoet is dat de uitvoeringsambtenaar in het algemeen geconfronteerd wordt met mensen die niet in de meest plezierige omstandigheden verkeren. Het valt dan ook te begrijpen dat het weinig aantrekkelijk is voor de betrokken ambtenaar om, indien de door de wetgever geboden beleidsruimte het toestaat een uitkering toe te kennen, dit op grond van eigen (beheersings)overwegingen niet te doen. Vooral indien het duidelijk is dat de aanvrager bij een negatieve beoordeling van zijn verzoek in (grote) financiële problemen zal komen, is het te verwachten dat de uitvoeringsambtenaar de geboden beleidsmarge juist zo ruim mogelijk zal interpreteren. Dit te meer omdat zowel de aanvrager als de uitvoerder op korte termijn alleen met de batenkant van een positieve beoordeling wordt geconfronteerd, terwijl de lasten door de (anonieme) collectiviteit moeten worden opgebracht.

In dit afwegingsproces kunnen tevens de gewijzigde opvattingen met betrekking tot de collectieve plichten binnen de verzorgingsstaat van belang zijn. Veel meer dan enkele decennia geleden bestaat op dit moment bij velen in ons land een ruime opvatting tot hoever de verantwoordelijkheid van de staat (en daarmee van het uitvoeringsorgaan) zich dient uit te strekken ten aanzien van diegenen die, al dan niet buiten hun schuld, geen inkomsten uit arbeid (meer) kunnen verwerven. Het spiegelbeeld van de uitbreiding van de collectieve solidariteit is echter dat de individuele verantwoordelijkheid, een keuzevrijheid van de burger om in zijn eigen bestaan te voorzien, aan betekenis heeft ingeboet. Ofschoon niet direct in cijfers uit te drukken moet er rekening mee worden gehouden, dat deze verschuiving in verantwoordelijkheden mede van invloed is geweest op de groei van het beroep op de sociale zekerheid.

Arbeidsongeschiktheidsverzekeringen

Overeenkomstig de desbetreffende wetsartikelen in de WAO en AAW wordt iemand als arbeidsongeschikt aangemerkt, indien hij door ziekte of gebreken geheel of gedeeltelijk niet (meer) in staat is arbeid te verrichten die hem met het oog op zijn opleiding en ervaring in redelijkheid kan worden opgedragen. De mate waarin de betrokkene met die (passende) arbeid minder kan verdienen dan gezonde personen met dezelfde opleiding en ervaring, is bepalend voor de hoogte van het arbeidsongeschiktheidspercentage. Bij de beoordeling of iemand al dan niet geheel of gedeeltelijk arbeidsongeschikt is, wordt door de Gemeenschappelijke Medische Dienst (GMD) advies uitgebracht aan de bedrijfsverenigingen.

Een probleempunt bij deze toelatingseis is dat ziekte en gebrek niet alleen medische begrippen zijn, doch tevens worden bepaald door factoren van sociale aard. Mede door de verruiming van medische en socio-medische opvattingen ter zake is de invloed van deze sociale factoren bij de toekenningen van arbeidsongeschiktheidsuitkeringen sterk toegenomen. Zo blijkt uit gegevens van de GMD dat het aantal WAO- en AAW-uitkeringen dat wordt toegekend op grond van psychische oorzaken of vaag omschreven

ziektebeelden is gestegen van 13 procent in 1971 tot momenteel ruim 30 procent. Voor de leeftijdscategorie tot 35 jaar ligt dit percentage sinds enkele jaren zelfs boven de 40.

Bij de bepaling van de mate van arbeidsongeschiktheid wordt voorts zoveel als doenlijk rekening gehouden met de door arbeidsongeschiktheid verminderde gelegenheid tot het verkrijgen van arbeid. Deze opdracht aan de uitvoeringsorganen is expliciet in de arbeidsongeschiktheidswetten vastgelegd. Alhoewel derhalve aangetoond zou dienen te worden, dat de werkloosheid een gevolg is van de handicap, is sinds het begin van de jaren zeventig deze interpretatie van de betreffende wetsartikelen verruimd, door de bewijslast om te keren. De Gemeenschappelijke Medische Dienst en in het verlengde daarvan de bedrijfsverenigingen volgen derhalve al een tiental jaren de beleidslijn, dat het niet vinden van arbeid wordt beschouwd altijd een gevolg te zijn van de handicap, tenzij het tegendeel blijkt.

Deze vrij fundamentele beleidswijziging was begrijpelijk in een periode dat er sprake was van een krappe arbeidsmarkt. Binnen het huidige tijdsbestek waarin de werkgelegenheidssituatie aanzienlijk is verslechterd, heeft de gevolgde interpretatie er echter in veel gevallen toe geleid dat, zowel bij toetreding als bij herkeuring, het arbeidsongeschiktheidspercentage boven het strikt medisch noodzakelijke is vastgesteld. Het behoeft dan ook geen verbazing te wekken dat momenteel ca. 85% van het *bestand* aan uitkeringsgerechtigden als volledig arbeidsongeschikt wordt aangemerkt, met alle gevolgen voor de collectieve uitgaven van dien.

Over het exacte aantal gevallen waarbij op deze wijze de werkloosheid in het arbeidsongeschiktheidspercentage is verwerkt (de z.g. verdisconteringsproblematiek), zijn geen concrete schattingen voorhanden. Globaal kan echter worden becijferd dat de verdiscontering ongeveer de helft van het totale uitkeringsvolume in de WAO en AAW zou beslaan.

Niet alleen als gevolg van deze beleidsmarge is de verborgen werkloosheid in de WAO aanzienlijk. Uit de voorlopige resultaten van een recent uitgevoerd onderzoek (het z.g. Determinantenonderzoek) door medewerkers van de Leidse Universiteit en de Sociale Verzekeringsraad[14] blijkt, dat van diegenen die in 1980 in de WAO kwamen, 29 à 48% geheel of gedeeltelijk werkloos was, dat wil zeggen in staat werd geacht voor hen passende arbeid te verrichten, indien deze beschikbaar zou zijn. Een minderheid (1 à 18%) van de toetreders zou zelfs in staat zijn het eigen werk te doen. Wat het *bestand* betreft, concludeerden de auteurs op grond van de instroomgegevens dat binnen het WAO-bestand een groot aantal uitkeringsgerechtigden in staat moet worden geacht weer aan het arbeidsproces deel te kunnen nemen.

Deze uitkomsten hebben tot dusverre niet geleid tot corrigerend optreden van de wetgever. Veeleer is het bij aanzetten tot verbetering gebleven, zoals bijvoorbeeld ten aanzien van de verdisconteringsproblematiek, waarover in 1980 gericht advies is gevraagd aan de SER. De toenmalige voorstellen om op dit punt tot een striktere interpretatie c.q. eventuele wijziging van de betreffende wetsartikelen te komen, zijn in een advies van 12 februari 1982 door de gehele SER verworpen.

Werkloosheidsregelingen

De in de Werkloosheidswet (WW) geregelde kortlopende verzekeringen (tot een half jaar) worden uitgevoerd door de bedrijfsverenigingen, die zoals gezegd worden bestuurd door werkgevers en werknemers. De Wet Werkloosheidsvoorziening (WWV) alsmede de Rijksgroepsregeling voor Werkloze Werknemers (RWW) worden door de gemeenten uitgevoerd.

In het algemeen is werkloosheid het gevolg van ontslag uit dienstbetrekking. De directeur GAB dient bij onvrijwillig ontslag een ontslagvergunning te verlenen, waarbij hij beziet of de ontslagaanvrage van de werkgever al dan niet is gebaseerd op redelijke argumenten. Voor toelating tot de Werkloosheidswet is de redelijkheid van het ontslag echter geen toetsings-

L. Aarts, M. Bruinsma, Ph. de Jong: ·beidscapaciteit van WAO-toetreders; SVR n Universiteit van Leiden (COEPS), juni 1982.

criterium: hiertoe wordt alleen beoordeeld of er sprake is van al dan niet onvrijwillige werkloosheid. De bedrijfsverenigingen beslissen autonoom of het ontslag tot onvrijwillige werkloosheid heeft geleid. Dit verschil in beoordelingscriteria tussen directeur GAB en bedrijfsverenigingen kan ertoe leiden dat de toetsende werking van de directeur GAB wordt omzeild. Zo is het bij collectieve ontslagen voorgekomen, dat werknemers door de bedrijfsverenigingen als onvrijwillig werkloos werden geaccepteerd voordat de directeur GAB de ontslagen op hun rechtmatigheid had beoordeeld. De procedure is met name onbevredigend omdat het hierdoor voor de bedrijven mogelijk is een onevenredig groot aantal oudere werknemers te ontslaan. Voor de bedrijfsverenigingen zijn de financiële consequenties slechts van beperkte aard omdat de betrokken werknemers slechts een half jaar in de WW blijven[15]. Het knelpunt ligt bij de WWV, waar uitkeringsgerechtigden die na twee jaar WWV ouder zijn dan 60 jaar, tot hun 65ste levensjaar de (hoge) WWV-uitkering krijgen doorbetaald en niet terugvallen op de (lage) RWW-uitkering. Daarbij doet zich zelfs de paradoxale situatie voor, dat de hogere werkloosheidsuitgaven die hieruit voortvloeien een geringere last voor de gemeenten impliceren, omdat de gemeenten de WWV-uitkering geheel van het Rijk vergoed krijgen, terwijl ze bij de RWW-uitkering 10 procent zelf moeten bijdragen.

Ook de onderlinge aansluiting van de toelatingscriteria voor de WW, WWV en RWW is niet optimaal te noemen. De toelatingseisen voor de WW zijn scherper geformuleerd dan voor WWV en RWW. Een werkloosheidsuitkering krachtens de WW wordt alleen toegekend bij onvrijwillige werkloosheid, terwijl toelating tot de WWV en RWW reeds mogelijk is bij werkloosheid. Wel is het zo dat voor de WWV (evenals voor de WW) tevens als toelatingseis geldt, dat de aanvrager in het jaar voordat hij werkloos werd, een aantal (meestal 130) dagen moet hebben gewerkt.

Tijdens de periode dat de werkloze een WWV- of RWW-uitkering ontvangt, kunnen de gemeenten bij verwijtbare handelingen van betrokkene sancties treffen. Deze verwijtbare handelingen kunnen onder meer bestaan uit het in onvoldoende mate trachten arbeid te verkrijgen of het weigeren van door het arbeidsbureau aangeboden passende arbeid. De mate waarin gemeenten dan overgaan tot het tijdelijk uitsluiten van of het korten op de uitkering, hangt af van de ernst van de verwijtbare handelingen. Er bestaan voor de gemeenten echter met betrekking tot dit sanctiebeleid geen expliciet bindende wettelijke bepalingen. De gemeente heeft zodoende een ruime bevoegdheid om het sanctiebeleid naar eigen inzicht in te vullen, hetgeen dan ook (ondanks de op harmonisatie gerichte adviezen van DIVOSA) in de praktijk tot een zeer divers sanctiebeleid aanleiding heeft gegeven.

Ten aanzien van de effectiviteit van het gevoerde sanctiebeleid zijn in het recente verleden diverse malen kritische opmerkingen gemaakt door de Algemene Rekenkamer. Zo werd in het Jaarverslag 1978 geconstateerd dat vele uitkeringen ten onrechte niet waren verlaagd of stopgezet. Als oorzaken noemde de Rekenkamer de geringe mate waarin bepaalde arbeidsbureaus naast hun bemiddelingstaak ook hun controlerende functie vervulden, alsmede het feit dat op de berichtgeving van de arbeidsbureaus door de bedrijfsverenigingen of gemeenten vertraagd dan wel geheel niet werd gereageerd. Ook in haar Jaarverslag 1981 stelde de Rekenkamer dat bij de onderzochte arbeidsbureaus onvoldoende de werkwilligheid van de werklozen werd getoetst. Dit mede omdat in sommige gevallen de gemeenten, geheel los van de berichtgeving van de arbeidsbureaus, een eigen of geen sanctiebeleid voerden. Ook bleken gemeenten terughoudend met het geven van kortingen, omdat anders de werkloze met zijn uitkering onder het niveau van het bijstandsinkomen zou geraken.

In de WW heeft de hoogte van de leeftijd een invloed op de uitkeringsduur; hoogstens zal het gemiddelde dagloon van oudere werknemers iets hoger liggen dan van jongere.

7.6.3. *Het toekenningenbeleid in de WSW*

De Wet Sociale Werkvoorziening (WSW), waarvan de uitvoering (in medebewind) is opgedragen aan de gemeentebesturen, heeft tot doel het scheppen van aangepaste werkgelegenheid voor personen, die wel tot arbeid in staat zijn, maar voor wie in belangrijke mate ten gevolge van bij hen gelegen factoren, gelegenheid om onder normale omstandigheden arbeid te verrichten, niet of voorshands niet aanwezig is (artikel 7). De arbeid dient zoveel mogelijk gericht te zijn op behoud, herstel of bevordering van hun arbeidsgeschiktheid.

Ook de WSW kan op basis van deze beleidsdoelstelling worden gekenmerkt als een open-eind-regeling. Immers door de open omschrijving van het handicapbegrip kunnen velerlei personen worden toegelaten. Het enige «meer hard» te maken toelatingscriterium is dat de aspirant-WSW-werknemers in staat moeten zijn om onder aangepaste omstandigheden, regelmatig en zonder verstoring van de arbeidsrust, arbeid te verrichten.

Vanaf 1980 is door het kabinet-Van Agt I een beleid gevoerd, dat erop gericht was, via jaarlijkse volumebeperkingen van 1 procent, in 1983 een stabilisatie van het werknemersbestand in de WSW te bereiken. Aanvankelijk is gepoogd deze groeidoelstelling op vrijwillige basis te realiseren in samenwerking met de gemeentebesturen. De beoogde stabilisatie van het werknemersbestand (0-groei) wordt in 1983 echter niet bereikt.

Mede gezien de huidige prognoses voor 1983, is binnen afzienbare tijd de totstandkoming van een wettelijke voorziening te verwachten, waardoor de groeinorm wettelijk kan worden opgelegd. Dit volumebeleid zal tevens moeten leiden tot een herformulering van de bevorderingsplicht en nadere accentuering van het feit dat o.a. de aanwezigheid van aangepaste arbeid een conditio sine qua non is voor een rechtmatig WSW-dienstverband. Wat vervolgens dan nog ontbreekt, is een ontslaggrond voor werknemers waarvoor geen aantoonbare aangepaste arbeid in de WSW voorhanden is. Dit volumebeleid legt een plafond in de ontwikkeling van het WSW-werknemersbestand, maar heeft als zodanig geen invloed op de instroom van categorieën personen. Omdat de WSW, zoals gezegd, door de gemeentebesturen in medebewind wordt uitgevoerd, kan zonder wettelijke wijziging vanuit de rijksoverheid hierop geen invloed worden uitgeoefend.

Het hierboven genoemde toelatingscriterium – het in staat zijn tot regelmatig verrichten van arbeid zonder verstoring van de arbeidsrust – heeft op zich geen regulerend effect.

7.6.4. *Het herintredingsbeleid*

Behoudens het in het algemeen vergoeden van opgetreden loon- en inkomensderving als gevolg van ziekte, arbeidsongeschiktheid en werkloosheid, heeft de wetgever in de betreffende wetten tevens als doelstelling geformuleerd dat al het mogelijke moet worden gedaan (zowel door betrokkene als door het uitvoeringsorgaan) om uittreding uit het arbeidsproces te voorkomen. Indien desalniettemin toch een situatie van non-activiteit is ingetreden, dient te worden getracht zo snel mogelijk herintreding in het arbeidsproces te bewerkstelligen.

Het welslagen van een dergelijk beleid is vanzelfsprekend primair afhankelijk van de situatie met betrekking tot de arbeidsmarkt. Door de terugloop van het aantal arbeidsplaatsen in de laatste jaren is derhalve een effectief volumebeleid in hoge mate aan beperkingen onderhevig. In zoverre er mogelijkheden bestaan, kunnen in de uitvoeringspraktijk echter een aantal knelpunten worden gesignaleerd, waardoor de terugkeer tot nu toe niet optimaal is verlopen.

In de eerste plaats komt het beleid op uitvoeringsniveau ten aanzien van de *preventie* onvoldoende uit de verf. Dit geldt met name voor de arbeidsongeschiktheidsregelingen. Tijdens de ziektewetperiode komt de sociaalmedische begeleiding van langdurig zieken onvoldoende tot zijn recht,

doordat er een onvoldoende taakafbakening bestaat tussen de medische sectoren van de bedrijfsverenigingen en de GMD. Dit heeft veelal tot gevolg dat in een te laat stadium wordt bezien welke mogelijkheden nog aanwezig zijn om de betrokkene weer in het arbeidsproces opgenomen te krijgen.

In de tweede plaats schiet in de huidige uitvoeringspraktijk het *herintredingsbeleid* tekort. Factoren die tot dit tekortschieten hebben geleid, zijn onder meer:

– De uitvoering van het beleid gericht op herintreding in het arbeidsproces, is over verscheidene uitvoeringsorganen verspreid. Het arbeidsbureau verricht de bemiddelingstaak, die vooral bij de omvangrijke categorie van relatief kansarmen op de arbeidsmarkt veelomvattend is. De uitkering wordt verzorgd door bedrijfsverenigingen en gemeenten. De GMD adviseert ten aanzien van de (gedeeltelijk) arbeidsongeschikten.

– Wanneer een uitkeringsgerechtigde weinig voelt voor herintreding in het arbeidsproces, rust op de uitvoeringsorganen de taak hem of haar daartoe aan te zetten. Dit is op zijn minst een tijdrovend en moeizaam proces, veelal zonder grote kans op succes, dat uiteindelijk kan uitlopen op het nemen van sancties. Het treffen van sancties is echter een weinig dankbaar werk, terwijl, zoals hiervoor is uiteengezet, over de noodzaak daarvan door de uitvoeringsorganen zeer verschillend wordt gedacht.

– Het bestaande voorzieningen-instrumentarium is kwantitatief en kwalitatief onvoldoende toegesneden op de behoeften van de uitkeringsrechtigden. De bestaande scholingsvoorzieningen bieden te weinig ontplooiingsmogelijkheden voor gedeeltelijk arbeidsongeschikten, voor uitkeringstrekkers met een te laag opleidingsniveau en voor diegenen die in het algemeen wat onwennig staan ten opzichte van het arbeidsproces.

Ten derde liggen de uitkeringen in ons land op een *relatief* hoog niveau. In het geval dat de uitkering slechts in geringe mate verschilt van het loon dat bij herintreding in het arbeidsproces kan worden verworven, zal de financiële prikkel om weer aan het werk te gaan gering zijn. Dit geldt met name aan de onderkant van het loongebouw, waar als gevolg van de z.g. netto-netto-koppeling geen verschil meer bestaat tussen uitkering en gederfd loon. In de boven-minimale sfeer kan gewezen worden op de uitkeringen tijdens ziekte, die op grond van bovenwettelijke aanvullingen veelal neerkomen op een netto-doorbetaling van het loon. Vooral als de te verrichten arbeid als vuil of onaangenaam kan worden gekwalificeerd, mag worden verwacht dat het ontbreken van deze financiële prikkel belemmerend kan werken op de terugkeer in het arbeidsproces.

7.6.5. *Het toezicht op de uitvoeringsorganen*

Sociale verzekeringen

In de huidige organisatie wordt het toezicht op de door de sociale partners uitgevoerde verzekeringen uitgeoefend door de *Sociale Verzekeringsraad (SVR).* Het gaat hier om het toezicht op de bedrijfsverenigingen, die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van het grootste deel van de loon- en inkomensdervingsregelingen, alsmede de Sociale Verzekerings Bank en de Raden van Arbeid, die met de uitvoering van de demografische verzekeringen belast zijn.

Deze toezichthoudende functie is problematisch ten aanzien van de doelmatigheidscontrole en beheersingsfunctie. Zoals eerder geconstateerd is bij de loon- en inkomensdervingsregelingen door de wetgever een belangrijk deel van de beslissingsbevoegdheid tot het al dan niet toekennen van de uitkering overgelaten aan de uitvoeringsorganen. Het is nu de taak van de SVR om te bezien of door uitvoeringsorganen van deze beleidsmarge een beheerst en met de bedoelingen van de wetgever overeenkomend gebruik wordt gemaakt. De organisatiewet SV en de samenstelling en

bevoegdheden van de SVR bieden hiertoe echter onvoldoende mogelijkheden.

De Sociale Verzekeringsraad is voor 1/3 deel samengesteld uit vertegenwoordigers uit werknemersorganisaties en voor eveneens 1/3 deel uit leden van werkgeversorganisaties. Dit impliceert dat de sociale partners zowel voor de samenstelling van de besturen van de uitvoeringsorganen zorg dragen als de meerderheid van de leden van het toezichthoudend orgaan aanwijzen. De besturen van de uitvoeringsorganisaties en van de SVR zijn dan ook qua organisatorische achtergrond nauw met elkaar verbonden. In het Interimrapport «Organisatie van de beheersing van de sociale zekerheid», waar uitvoerig op deze aspecten is ingegaan[16], wordt geconstateerd dat de toezichthoudende functie van de SVR op deze wijze niet goed tot zijn recht kan komen, waardoor de beheersbaarheid van de uitgaven wordt belemmerd. Ook in het SER-rapport van de externe commissie van deskundigen (COMED) zijn met betrekking tot de premievaststelling en de informatievoorziening opmerkingen gemaakt[17].

Wat de *bevoegdheden* van de SVR aangaat, kan opgemerkt worden dat de mogelijkheden van de SVR om direct in het beleid van de uitvoeringsorganen te kunnen ingrijpen de facto nauwelijks aanwezig zijn. Het uitgeoefende toezicht is voornamelijk repressief van karakter; de marges tot het voeren van een meer preventief beleid zijn vrij gering. Vanuit een oogpunt van beheersing is juist dit laatste bezwaarlijk, omdat de toezichthoudende functie van de SVR zou moeten leiden tot het tijdig bijsturen van uitvoeringsactiviteiten die wijziging behoeven. Zeker in het licht van de hiervoor gedane constateringen met betrekking tot de verdisconteringsproblematiek, is het teleurstellend dat het toezicht van de SVR op de belangrijke taken van de GMD nog steeds geen reële inhoud heeft gekregen.

De *centrale overheid* is in de besturen van de sociale verzekeringsorganen vrijwel niet rechtstreeks vertegenwoordigd. Haar invloed op de gang van zaken op dit uitvoeringsniveau is dan ook zeer gering. De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid kan de SVR wel aanwijzingen geven met betrekking tot de uitvoering van diens taak, maar dat is tot dusverre niet eenmaal voorgekomen. Ook met het schorsings- en vernietigingsrecht dat de Minister van SZW bezit ten aanzien van besluiten van de SVR, kan een werkelijke invloed van de centrale overheid op het uitvoeringsgebeuren niet worden afgedwongen. Geconcludeerd moet dan ook worden dat de centrale overheid het toezicht op de beheersing van het uitvoeringsproces heeft overgelaten aan de SVR, die daartoe qua samenstelling en bevoegdheden onvoldoende in staat is. Deze constatering is des te ernstiger omdat in de afgelopen jaren de sociale zekerheid in toenemende mate een integraal onderdeel is gaan vormen van het sociaal-economisch beleid. In dit opzicht is er zeker ruimte voor een herwaardering van de plaats die Regering en parlement ten aanzien van de uitvoering van de sociale zekerheid momenteel innemen.

Sociale voorzieningen

Zoals gezegd worden de sociale voorzieningen uitgevoerd door de *gemeenten*. Het toezicht op de gemeenten berust sinds de recente departementale herindeling geheel bij de Minister van SZW[18]. Deze heeft daartoe een gedecentraliseerd apparaat van consulenten tot zijn beschikking. Het betreft hier vooral het toezicht op beleidsmatige aspecten en de rechtmatigheid van de uitkeringen. De comptabele controle geschiedt door een door de VNG ingesteld bureau Verificatie of een daartoe door de gemeente aangewezen accountant. Daarnaast worden door de gemeenten bij het Rijk ingediende declaraties steekproefgewijs door de accountantsdienst van het ministerie gecontroleerd.

Zoals eerder is opgemerkt, bestaan er nogal wat knelpunten ten aanzien van het door de gemeenten uitgevoerde sanctiebeleid. Dit geldt mutatis mutandis ook voor de toezichthoudende functie van de overheid. Weliswaar

[16] Interimrapport «Organisatie van de beheering van de sociale zekerheid», Tweede .amer, zitting 1978–1979, 15941, nrs. 1–2.

[17] Rapport van de externe commissie van eskundigen inzake de informatiestromen en e reservevorming in de sociale verzekeringen, ER-publikatie 1010, 21 mei 1979.

[18] Dit toezicht berustte voorheen mede bij het ɔenmalig Ministerie van CRM.

wordt door de centrale overheid toezicht uitgeoefend op de gemeentelijke uitvoeringsorganen, zowel in preventieve als in repressieve zin, in de praktijk komt deze functie echter niet geheel tot zijn recht. Oorzaken hiervoor zijn met name gelegen in de vaak niet eenduidige en onduidelijke regelgeving en het gebrek aan mankracht, waardoor slechts een zeer beperkte steekproef van het uitkeringsbestand getoetst kan worden aan de wettelijke bepalingen.

In zoverre geconstateerd kon worden dat de uitvoering niet voldeed aan de geldende criteria, is het bedrag dat voor terugvordering van rijksvergoeding in aanmerking wordt gebracht relatief beperkt. Dit vloeit wat de WWV betreft mede voort uit de formulering van de bepaling ten aanzien van weigering of terugvordering van rijksvergoeding («kan-bepaling») waarover in de memorie van toelichting wordt opgemerkt dat het enerzijds voor de minister mogelijk moet zijn om zonodig krachtige maatregelen te treffen, maar dat anderzijds van de minister begrip mag worden verwacht voor het feit dat de op de gemeentebesturen gelegde verantwoordelijkheid met betrekking tot de uitvoering van de WWV de gemeenten niet voor onaanvaardbare financiële risico's mag plaatsen.

In het recente verleden heeft de comptabele controlepraktijk aanleiding gegeven tot kritische opmerkingen van de zijde van de Algemene Rekenkamer. Zo citeerde dit college in het Jaarverslag 1980 een intern rapport van het voormalige Ministerie van CRM, waarin werd gesteld dat van ongeveer de helft van de f 3 mld. aan *bijstandsuitgaven* die door de grotere gemeenten in 1977 waren verstrekt, geen oordeel kon worden gegeven over de rechtmatigheid van de uitkeringen. De belangrijkste reden hiervoor was gelegen in het feit dat de z.g. controlelijsten voor de periodieke en incidentele uitkeringen (waarop de gegevens die voor de bepaling van belang zijn, moesten worden vastgelegd), vaak niet voldoende waren ingevuld. De niet optimale, soms zelfs gebrekkige bijstandadministratie van de gemeenten is hier debet aan.

7.6.6. *Samenvattende conclusies*

1. De beleidsmarges zoals die door de wetgever met betrekking tot de toelatingscriteria voor de meeste sociale zekerheidsregelingen zijn geformuleerd, geven voor deze regelingen op het uitvoeringsniveau een zodanige ruimte in de beoordeling of al dan niet uitkering dient te worden verstrekt, dat er sprake is van een onvoldoende beheersing in het toekenningenbeleid.

2. Voor zover binnen de huidige stand van de werkgelegenheid mogelijk, komt het beleid gericht op terugkeer van de uitkeringstrekker in het arbeidsproces om diverse redenen niet goed uit de verf. Dit betekent dat het herintredingsbeleid aangrijpingspunten biedt tot een betere beheersing van de sociale zekerheidsuitgaven.

3. De huidige samenstelling en bevoegdheden van de SVR bieden onvoldoende garantie tot een adequaat uitoefenen van de toezichthoudende functie, waardoor dit orgaan te weinig (noodzakelijke) beheersingsactiviteiten heeft kunnen ontplooien inzake de werkwijze van de uitvoeringsorganen.

4. De centrale overheid is bij de uitvoering van de sociale zekerheid niet of nauwelijks rechtstreeks betrokken, hetgeen niet in overeenstemming lijkt te zijn met de belangrijke plaats die de sociale zekerheid is gaan innemen in het totale sociaal-economische beleid.

5. Ten aanzien van de uitkeringen die door de gemeenten worden verstrekt, kan worden gesteld dat het inzicht in de rechtmatigheid in belangrijke mate ontbreekt. Hier is sprake van een onvoldoende beheersing als gevolg van enerzijds de te ruime marges die de wetgever heeft toegelaten

en anderzijds de inefficiëntie van het toezicht dat op gemeentelijk uitvoeringsniveau wordt verricht.

7.7. Sociale ziektekostenverzekeringen

7.7.1. *Inleiding*

In deze paragraaf wordt ingegaan op de beheersing van de sociale ziektekostenverzekeringen. De kostenontwikkeling van deze verzekeringen kan echter niet partieel onder de loep genomen worden, maar moet worden beschouwd binnen het kader van de totale gezondheidszorg. Dan ontstaat meer inzicht in zowel de vraag- als de aanbodfactoren die in de kostenontwikkeling van de gezondheidszorg een rol spelen. In de hiernavolgende analyse zal worden getracht deze vraag- en aanbodelementen zo goed mogelijk te onderscheiden en tevens onder te verdelen in volume- en prijsfactoren. In deze opzet zal eveneens aandacht worden besteed aan het juridische kader waarin deze factoren zijn geplaatst, alsmede aan de organisatorische aspecten.

Wat de inhoudelijke kant van de analyse aangaat zij opgemerkt dat deze evenals bij de sociale zekerheid is toegespitst op de institutionele elementen; de meer socio-medische aspecten met betrekking tot de gezondheidszorg zijn buiten beschouwing gelaten. Dit impliceert niet dat deze aspecten vanuit een oogpunt van beheersing niet van belang zouden zijn; wel dat binnen het bestek van deze studie het niet mogelijk is hier diepgaand op in te gaan. De Studiegroep wil op dit punt dan ook volstaan met enige prealabele opmerkingen.

Kostenbeheersing in de gezondheidszorg heeft nauwe raakvlakken met het niveau en de kwaliteit van de bestaande medische voorzieningen. Daarbij ligt het in de rede dat de medische uitvoerders er alles aan zullen doen om deze kwaliteit te bewaken en waar mogelijk te verbeteren. In het verleden hebben ook de kwaliteit en de hoogte van de voorzieningen binnen de medische wereld niet of nauwelijks ter discussie gestaan: meer is vrijwel altijd vertaald als beter. De maatregelen die de afgelopen jaren zijn getroffen, hebben nagenoeg uitsluitend tot doel gehad het verminderen van de geconstateerde overcapaciteit aan medische voorzieningen. Een integrale afweging van hetgeen binnen de collectieve sector besteed zou moeten worden aan gezondheidszorg, is op politiek niveau in feite tot nu toe nog niet gepleegd.

De Studiegroep is zich ervan bewust dat hier een buitengewoon moeilijk terrein wordt betreden, dat zoals gezegd buiten haar competentie ligt. Bij zo'n afweging spelen immers niet alleen economische argumenten een rol, maar zijn tevens algemeen maatschappelijke, socio-medische en ook ethische aspecten van groot belang. Nochtans is de Studiegroep de mening toegedaan dat, tegen de achtergrond van de oplopende kosten in de gezondheidszorg, de komende jaren een serieuze afweging van enerzijds kwaliteit en omvang van de gezondheidszorg en anderzijds het beslag op de (collectieve) middelen onvermijdelijk zal blijken te zijn.

7.7.2. *Aanbodfactoren*

De kosten van de gezondheidszorg worden in belangrijke mate veroorzaakt door het op een bepaald tijdstip bestaande aanbod van gezondheidszorgvoorzieningen. De kosten van dit aanbod kunnen worden gesplitst in enerzijds een volumecomponent en anderzijds een prijscomponent. Met betrekking tot de volumecomponent lijkt het voorts zinvol om onderscheid te maken tussen aanbod dat uitgaat van instellingen (in hoofdzaak de intramurale sector) en aanbod dat uitgaat van de vrije beroepsbeoefenaren.

Aanbod van instellingen

De omvang van het (materiële) aanbod in de intramurale sector wordt momenteel nog beheerst door de *Wet ziekenhuisvoorzieningen.* Op grond van deze wet dient toestemming gegeven te worden voor de bouw van een intramurale instelling. Deze beheersing heeft voornamelijk betrekking op de *capaciteit* van de inrichting (beddental, grootte polikliniek e.d.). De *kwaliteit* van de aangeboden voorziening wordt voornamelijk bepaald in het kader van het erkenningenbeleid van de sociale ziektekostenverzekeringen. Slechts indien een instelling voldoet aan de gestelde (kwaliteits)voorwaarden, wordt een erkenning afgegeven, dat wil zeggen dat de behandeling van verzekerden wordt betaald. Het verhogen van de kwaliteitseisen in de erkenningsvoorwaarden is in het verleden een belangrijke oorzaak geweest van de kostengroei. In deze eisen ligt aldus een belangrijk instrument ter beheersing. In de afgelopen jaren zijn de erkenningseisen al meer afgestemd op een beperking van autonome kostengroei. Daarbij kan met name gewezen worden op de rol die de erkenningsvoorwaarden spelen bij de beheersing van de uitbreiding van specialistische functies in algemene ziekenhuizen. Voorts is het instrument van erkenningsvoorwaarden gebruikt om het aantal medisch specialisten per erkende functie te reguleren. Ook de beperking van de erkende beddencapaciteit in ziekenhuizen, vooruitlopend op beperking via de planning, is met dit instrument geregeld.

Zowel de beheersing van de omvang van de voorzieningen via de Wet ziekenhuisvoorzieningen als de kwaliteitsbepaling via het erkenningenbeleid is het vorige jaar geïntegreerd binnen de *Wet voorzieningen gezondheidszorg.* Deze wet is echter een structuurwet, die nog goeddeels concreet moet worden ingevuld. Een effectief gebruik van de instrumenten die in deze wet besloten liggen, kan pas over enkele jaren worden verwacht. Een tweede knelpunt vanuit het oogpunt van beheersing is, dat de beleidsbepaling binnen deze wet voor een belangrijk gedeelte in handen is gelegd van lagere overheden. Het beleid komt via een ingewikkelde planningsprocedure tot stand, waardoor wijzigingen op korte termijn niet goed mogelijk zullen zijn (inflexibiliteit). Het is dan ook nog maar de vraag in hoeverre deze planningsprocedure zich zal verdragen met eventuele periodieke aanpassingen, die op basis van de voortrollende meerjarenplanning ook in de gezondheidszorg noodzakelijk kunnen zijn.

De *personele bezetting* van de instellingen geschiedt op grond van de hiertoe in het kader van de Wet Tarieven Gezondheidszorg (WTG) geldende richtlijnen die aangeven tot welk niveau van personele bezetting de kostengevolgen in de tarieven mogen worden doorberekend. De bepaling van de richtlijnen zelf geschiedt door het Centraal Orgaan Tarieven Gezondheidszorg (COTG). Door het geven van aanwijzingen kan de overheid op deze bepalingen invloed uitoefenen.

Als laatste factor die in dit kader van belang is, kunnen de verschillende *opleidingen* worden genoemd. In het verleden zijn de opleidingseisen verhoogd van vrijwel iedereen die in de gezondheidszorg werkzaam is. Dit heeft kostenverhogend gewerkt, zowel wegens de daarmede gemoeide tijd, die vaak binnen de dienstverlening diende te worden vrijgemaakt, als wegens de opwaartse werking die dit op het salarisniveau heeft gehad.

Aanbod van vrije-beroepsbeoefenaren

Het aanbod van vrije-beroepsbeoefenaren wordt momenteel nog zeer beperkt beheerst. Op grond van de Ziekenfondswet dient een ziekenfonds in principe met iedere gekwalificeerde beroepsbeoefenaar een overeenkomst af te sluiten. Deze overeenkomst, die betekent dat de beroepsbeoefenaar de kosten van een behandeling van ziekenfondspatiënten (dat wil zeggen 70% van de Nederlandse bevolking) vergoed krijgt, is voor de meeste beroepsbeoefenaren in feite de noodzakelijke garantie die het mogelijk maakt om zich te *vestigen.* Slechts enkele vrije-beroepsbeoefenaren (bijvoorbeeld

tandartsen) kunnen zich vestigen met alleen een particuliere praktijk. Tot nu toe is het alleen ten aanzien van fysiotherapeuten mogelijk gebleken om op grond van wettelijke bepalingen de ziekenfondsen te ontheffen van de overeenkomstverplichting.

In de toekomst ligt het in de bedoeling dat voor alle vrije-beroepsbeoefenaren een vestigingsbeleid gevoerd gaat worden in het kader van de hiervoor gememoreerde Wet voorzieningen gezondheidszorg.

De kwaliteit en omvang van de via vrije-beroepsbeoefenaren aangeboden diensten blijft vastgelegd in de hiervoor in het kader van de sociale ziektekostenverzekeringen gesloten overeenkomsten. Wel zij daarbij opgemerkt dat in deze overeenkomsten te weinig expliciete controlemaatregelen zijn opgenomen inzake de relevantie van de medische indicatie en de kwaliteit van de geboden verrichting.

Ook met betrekking tot het aanbod van vrije-beroepsbeoefenaren is de factor opleidingen van belang. De toenemende stroom van afgestudeerden heeft bij de vrije-beroepsbeoefenaren geleid tot een zeer sterke toeneming van het aanbod, zonder dat deze potentiële zorg voldoende inhoudelijk was onderbouwd. Momenteel roept deze voortdurende stroom van nieuwe opgeleiden, waarvoor geen plaats meer dreigt te bestaan, grote problemen op.

Prijscomponent

Sinds 1982 wordt de prijs/het tarief waartegen een medische behandeling wordt verricht, bepaald door het *Centraal Orgaan Tarieven Gezondheidszorg.* De door dit onafhankelijke orgaan afgegeven tarieven worden sterk beïnvloed door het beleid van de overheid op verschillende terreinen, bijvoorbeeld door het inkomensbeleid voor vrije-beroepsbeoefenaren en door de kwaliteitseisen die aan bepaalde voorzieningen worden gesteld. Een knelpunt is dat het tarief wordt vastgesteld per verrichting. Het werken met een tarief per verrichting, wat in vele sectoren van de gezondheidszorg geschiedt, heeft tot gevolg dat het voor de aanbieders van de zorg voordelig is om een zo groot mogelijk gebruik van hun diensten te stimuleren.

7.7.3. *Vraagfactoren*

Uit het voorgaande blijkt dat de kosten van de gezondheidszorg hoofdzakelijk tot stand komen door een vermenigvuldiging van volume en prijs van het aanbod van gezondheidszorgdiensten. Welk gedeelte van deze kosten gefinancierd wordt via sociale ziektekostenverzekeringen is afhankelijk van de vraag die uitgeoefend wordt door personen die op grond van deze wetten verzekerd zijn. Ook hierbij kan onderscheid gemaakt worden tussen volume en prijs.

Als aangrijpingspunten voor volumebeheersing binnen de verzekeringswetten kunnen worden onderscheiden:

1. het aantal verzekerden;
2. de omvang van het verzekerde pakket;
3. het gebruik dat van deze verstrekkingen wordt gemaakt, dat wil zeggen de consumptie per verzekerde;
4. de te betalen prijs voor het gebruik.

In het volgende wordt op deze aangrijpingspunten ingegaan.

Het aantal verzekerden

Met betrekking tot deze component dient onderscheid te worden gemaakt tussen de AWBZ en de ziekenfondsverzekeringen. De AWBZ is een volksverzekering waarin geen mogelijkheid bestaat om het aantal verzekerden te beperken. Bij de ziekenfondsverzekeringen, die slechts een gedeelte van de Nederlandse bevolking tegen de «normale» ziektekosten verzekeren,

bestaat deze mogelijkheid wel. Het aantal verplicht verzekerden wordt uiteraard sterk beïnvloed door de hoogte van de loongrens. Ook via het z.g. «aanwijzingsbesluit» kan invloed worden uitgeoefend. De omvang van het aantal bejaard respectievelijk vrijwillig verzekerden wordt in belangrijke mate bepaald door de toelatings- respectievelijk inkomensgrens voor deze verzekeringen. Daarnaast spelen de premiereductieregelingen, die in het kader van het inkomensbeleid zijn ingevoerd, een rol, dat wil zeggen zij verhogen de aantrekkelijkheid van deze verzekeringen voor personen die een keuzemogelijkheid hebben.

Omvang van het verzekerde pakket

Sinds de inwerkingtreding van de Ziekenfondswet en de AWBZ is het onder de werkingssfeer van deze verzekeringen vallende verzekerde pakket van verstrekkingen in natura voortdurend uitgebreid. Daarbij kan onderscheid worden gemaakt tussen drie verschillende situaties, nl.:

a. het onder de verzekering brengen van een bestaand, doch nog niet verzekerd gedeelte van de zorg; bijvoorbeeld uitbreiding van ziekenhuisverpleging van 70 dagen tot één jaar;

b. het overhevelen naar de verzekeringen van onderdelen van de gezondheidszorg die eerder uit de rijks-(gemeente)begroting werden betaald; bijvoorbeeld de ambulante geestelijke gezondheidszorg en het kruiswerk;

c. het onder de verzekering brengen van nieuwe voorzieningen die vroeger niet of slechts beperkt bestonden; bijvoorbeeld verpleging in verpleeghuizen, nierdialyse en open-hartoperaties.

Opgemerkt dient te worden dat categorie b slechts gedeeltelijk als een uitbreiding moet worden gezien; meestal was er op het moment van invoering sprake van budgettaire neutraliteit. Met betrekking tot categorie c kan gesteld worden dat dergelijke uitbreidingen impliciet liggen besloten in de voortgang van de medische wetenschap/technologie.

Het gebruik

Aan een groot gedeelte van het gebruik ligt een objectief te meten behoefte ten grondslag, welke in belangrijke mate door de leeftijd wordt bepaald. De vergrijzing van de bevolking zal dan ook onvermijdelijk een groter gebruik per verzekerde met zich mee brengen. Een gedeelte van het gebruik kan echter als onnodige overconsumptie worden gekenmerkt. Dit is het gevolg van het feit dat het huidige wettelijke ziektekostensysteem niet of nauwelijks prikkels bevat om de vraag af te remmen. Eerder het tegendeel is waar. Het systeem van verstrekkingen in natura leidt ertoe dat – eenmaal verzekerd – er voor de individuele verzekerde vrijwel geen enkele confrontatie meer bestaat tussen gebruik en de daaraan verbonden kosten. Slechts bij een beperkt aantal voorzieningen is de verzekerde een eigen bijdrage verschuldigd.

De prijs

Zoals uit het bovenstaande blijkt, spelen prijsfactoren op twee punten mee bij de bepaling van de vraag. Eensdeels is dit de premie van de verzekering, anderdeels is dit de eigen bijdrage die in een aantal gevallen voor het verkrijgen van de zorg noodzakelijk is. De feitelijke prijs die door de verzekering betaald moet worden voor een geleverde medische dienst, speelt voor de verzekerde zelf echter geen enkele rol.

7.7.4. *Beheersorganisaties*

De Ziekenfondswet wordt uitgevoerd door in het kader van die wet toegelaten ziekenfondsen. De AWBZ wordt uitgevoerd door zowel de

bovengenoemde ziekenfondsen, de particuliere ziektekostenverzekeringsmaatschappijen, alsmede de publiekrechtelijke ziektekostenregelingen voor ambtenaren. Voor beide wettelijke verzekeringen is de Ziekenfondsraad belast met de toezichthoudende taak. Deze raad is voor de uitvoering van de ZFW samengesteld uit vijf groeperingen (werknemers, werkgevers, kroonleden, ziekenfondsen en medewerkers), welke voor de uitvoering van de AWBZ wordt uitgebreid met vertegenwoordigers van de particuliere ziektekostenverzekeraars en van hulpverlenende instellingen.

Met betrekking tot de uitvoeringsproblematiek kan worden gesteld dat deze complexer is dan die van de inkomensdervingsverzekeringen. Op grond van de ZFW en de AWBZ hebben de verzekerden recht op een veelheid van veelal niet scherp te omschrijven verstrekkingen. De wetgeving gaat er daarbij vanuit, dat een nadere invulling van de aard van de verstrekkingen via een overeenkomst tussen de ziekenfondsen enerzijds en de instellingen c.q. medewerkers anderzijds tot stand komt.

De uitvoeringsorganen hebben zowel de taak de rechten van de verzekerden te waarborgen via het sluiten van de reeds hierboven genoemde overeenkomsten met de leveranciers van de gezondheidszorg als de plicht er voor te zorgen dat er geen onnodige uitgaven worden gedaan. Dit schept een zekere tweeslachtigheid, die ook naar voren komt in de controlerende taak. Enerzijds moet gecontroleerd worden of de verzekerde recht had op het aangebodene, anderzijds of de verzekerde de aangeboden hulp gekregen heeft waar hij recht op had. Deze tweeslachtigheid leidt onvermijdelijk tot een situatie, waarin het uitvoeringsorgaan als het ware fungeert als tussenpersoon tussen de verzekerde en de aanbieder van medische diensten.

Er dient opgemerkt te worden dat specifieke medische kennis noodzakelijk is om de indicatiestelling, dat wil zeggen de rechtmatige dan wel noodzakelijke verkrijging, te kunnen beoordelen zodat in vele gevallen alleen de medisch adviseur van het ziekenfonds hierover kan oordelen. De raad heeft op grond van de wet de nodige bevoegdheden om gewenste ontwikkelingen af te dwingen. Tot op heden is hier niet altijd optimaal gebruik van gemaakt.

7.7.5. *Samenvattende conclusies*

1. Op diverse punten vertoont het aanbod van gezondheidszorgvoorzieningen vanuit een oogpunt van kostenbeheersing nog hiaten. In hoeverre dit ondervangen kan worden door de nieuwe Wet voorzieningen gezondheidszorg, zal goeddeels afhangen van de concretisering van de met deze wet geboden beheersinstrumenten.

2. Een belangrijk aangrijpingspunt om tot een betere beheersing van het personeel in het algemeen te komen, betreft een clausulering c.q. vermindering van het aantal opleidingen, waardoor de instroom aan medisch personeel beter kan worden beheerst.

3. Het aanbod van vrije-beroepsbeoefenaren wordt op dit moment slechts in beperkte mate beheerst, terwijl ten aanzien van de kwaliteit en de omvang van de door hen geboden voorzieningen te weinig controle bestaat.

4. De prijsvorming van medische diensten komt niet binnen een vraag- en aanbodrelatie tot stand, maar wordt voornamelijk vanuit het aanbod bepaald. Daarbij is die prijsbepaling zodanig dat eerder meer dan minder aanbod wordt gegenereerd.

5. De vraag naar gezondheidszorgvoorzieningen moet voor een deel als niet strikt noodzakelijke consumptie worden aangemerkt. Dit komt mede omdat de gebruiker niet of nauwelijks direct wordt geconfronteerd met de kosten van de medische voorzieningen.

8. Verbeteringsvoorstellen

In de voorgaande hoofdstukken 2 tot en met 7 is een kritische beschrijving gegeven van de wijze waarop de besluitvorming aangaande de collectieve uitgaven plaatsvindt. Centraal daarin stonden onder andere het kwantitatieve normeringskader, de besluitvormingsprocedures, de wijze van prioriteitenstelling, de tijdshorizon en de flexibiliteit van de collectieve uitgaven. Uit deze beschrijving zijn tal van knelpunten en gebreken naar voren gekomen die mede debet zijn aan de thans ervaren problemen met de beheersbaarheid van de collectieve uitgaven.

In dit hoofdstuk zullen in aansluiting hierop verbeteringsvoorstellen worden geformuleerd. Dit zal geschieden langs een aantal hoofdlijnen van het betoog, die achtereenvolgens in de volgende paragrafen aan de orde zullen worden gesteld:

8.1. Het meerjarige aspect van normering en beleid
8.2. De procedure van voorbereiding en besluitvorming
8.3. De prioriteitenstelling
8.4. De wijze van normering
8.5. De flexibiliteit
8.6. Het beleid ten aanzien van de lagere overheden
8.7. De rol van het parlement
8.8. Financieel-technische aspecten van de rijksbegroting
8.9. De sociale zekerheidsuitgaven

De paragrafen zullen in het algemeen beginnen met een zeer korte weergave van de reeds gesignaleerde knelpunten. Daarop volgen de diverse verbeteringsvoorstellen.

8.1. Het meerjarige aspect van normering en beleid

In de voorgaande hoofdstukken is ingegaan op de belangrijke nadelen die verbonden zijn aan het verloren gaan van het meerjarige aspect van de normering en het beleid ten aanzien van de collectieve uitgaven. Gebrek aan een meerjarig beleid leidt veelal tot uitstel van moeilijke beslissingen, waardoor de problemen van de toekomst worden vergroot, een fundamenteel beleid niet van de grond kan komen en mitsdien een goede prioriteitenstelling in het gedrang komt.

Aan de andere kant heeft het verleden ook aangetoond dat bij het voeren van een meerjarig beleid ook gevaren op de loer liggen. Zo heeft het meerjarige beleid in het begin van de zeventiger jaren de neiging tot het vasthouden aan «verkregen rechten» vermoedelijk nog versterkt, hetgeen de inflexibiliteit van de collectieve uitgaven heeft vergroot. Daarnaast komt als gevaar naar voren dat al gauw te lang op een te optimistisch kompas wordt gevaren, met alle mogelijkheden van ontsporing van dien.

In het licht van het bovenstaande adviseert de studiegroep ten stelligste terug te keren naar een consequent gevoerd meerjarig beleid ten aanzien van de collectieve uitgaven. De vormgeving zal zodanig moeten zijn dat sprake kan zijn van een voldoende *neerwaartse* flexibiliteit van de uitgaven, waarbij in het oog wordt gehouden dat deze «van nature» aanzienlijk geringer blijkt te zijn dan de opwaartse flexibiliteit. Dit dient vorm te krijgen via een voortrollende meerjarenplanning. Daarin wordt de meerjarige uitgavennorm (zie 8.4) in beginsel jaarlijks getoetst aan de nieuwste inzichten, en geconfronteerd met het uitgavenbeslag bij ongewijzigd beleid. De daaruit voortvloeiende ombuigingsbedragen dienen taakstellend te zijn.

Concreet kan een en ander vorm krijgen in een *jaarlijks voortrollende meerjarenplanning van ombuigingen;* uitgangspunt daarbij is dat het in de komende jaren onvermijdelijk zal blijken om per saldo ombuigingen aan te brengen ten opzichte van de in de meerjarencijfers vervatte/bij ongewijzigd beleid voorziene uitgavenontwikkelingen.

De jaarlijks voortrollende ombuigingsplanning kenmerkt zich hierdoor dat jaarlijks, in het kader van de procedure van begrotingsvoorbereiding (dat wil zeggen vroegtijdig; zie par. 8.2) een toetsing wordt gemaakt van de uitgavenontwikkeling bij ongewijzigd beleid aan de voor uitgaven beschikbare ruimte (zie par. 8.4). Daarbij zijn van belang:

- de meest actuele informatie met betrekking tot de uitgangssituatie
- trendmatige uitgangspunten wat betreft de relevante macro-economische en budgettaire kernvariabelen in de komende jaren
- de in het kabinetsbeleid vervatte doelstellingen ten aanzien van financieringstekort en collectieve lastendruk.

Essentieel onderdeel van de meerjarenplanning van ombuigingen is vervolgens dat uit deze berekeningen *taakstellende* ombuigingsbedragen worden afgeleid en dat in het kader van de begrotingsvoorbereiding een concrete *invulling met maatregelen* wordt overeengekomen van de resulterende ombuigingstaakstellingen (zie ook par. 8.2). Deze invulling vormt vanaf dat moment een integrerend onderdeel van het kabinetsbeleid. Aldus kan worden bewerkstelligd dat in het feitelijke kabinetsbeleid vroegtijdig wordt geanticipeerd op een in latere jaren (oplopende) ombuigingsnoodzaak. Dit schept een beter kader voor werkelijke prioriteitenstelling ten aanzien van fundamentele ombuigingen en een verminderde kans op het blijven verschuiven van beslissingen. Dit vereist wel een andere benadering van de ombuigingsproblematiek dan thans het geval is. Het vereist een daadkrachtige aanpak die ombuigingen invult zodra ze voorzienbaar zijn, die niet bij voorbaat allerlei mogelijkheden afsluit, en die pas uitgavenverhogingen honoreert als daartoe de ruimte is gecreëerd.

Op een aantal onderdelen behoeft het voorgaande nog enige uitwerking.

a. *Kabinetsformaties*

In de afgelopen jaren hebben de kabinetsformaties zich veelal gekenmerkt door een veelheid aan in detail uitgewerkte afspraken, maar ook door een zekere terughoudendheid als het ging om het concreet in kaart brengen van een voorzienbare ombuigingsnoodzaak en de mogelijke wijze van invulling daarvan. Daarbij werd op basis van, achteraf bezien, te optimistische veronderstellingen een ombuigingsomvang berekend en min of meer afgesproken, maar ten aanzien van de invulling daarvan werden geen afspraken gemaakt behoudens globale verdeelsleutels. Wel werden vaak concrete afspraken gemaakt over te treffen beleidsintensiveringen en over terreinen waarop in ieder geval niet bezuinigd zou mogen worden. De later aantredende ministers waren dan ook meestal nog niet geconfronteerd met de mogelijke pijnlijke gevolgen voor hun beleidsterrein. De afgesproken ombuigingstaakstellingen werden in de praktijk zeer snel achterhaald door de realiteit terwijl de invulling – vanwege het ontbreken van afspraken ter zake – zeer grote problemen gaf. Een belangrijke factor die daarbij speelt is dat eenmaal aangetreden ministers in de praktijk de neiging hebben om primair de belangen van hun departementen te verdedigen. Een factor die bij de formaties overigens ook een rol speelde is de in het algemeen slechts beperkte feitelijke informatie van de bij de formatie betrokkenen omtrent de actuele stand van zaken wat betreft de openbare financiën in al zijn facetten en het ontbreken van deskundige assistentie.

Bij dit al moet worden opgemerkt dat de meest recente kabinetsformatie in een aantal opzichten een gunstiger beeld te zien heeft gegeven. Daartoe zij verwezen naar het voorwoord.

De studiegroep wil een aantal mogelijkheden aanreiken ten behoeve van toekomstige kabinetsformaties.

In de eerste plaats acht de studiegroep het zinvol dat in de kabinetsformatie op grond van de beleidsvisie van het te vormen kabinet, mede in het licht van het te hanteren macro-economische perspectief op middellange termijn, een niet te krappe calculatie wordt gemaakt van de voor de regeerperiode te voorziene ombuigingsinspanning. Het is van belang hierbij niet bij voorbaat rekening te houden met inverdieneffecten.

Daarnaast ware reeds in de kabinetsformatie expliciet aandacht te besteden aan de consequenties die de ombuigingsnoodzaak zal moeten hebben voor de onderscheiden beleidsterreinen. In hoofdlijnen zal voor het te vormen kabinet als geheel, alsmede voor de afzonderlijke direct betrokken aanstaande bewindslieden, duidelijk moeten worden welke beleidsinspanningen de komende jaren zullen moeten worden geleverd en wat derhalve de resulterende richting van het beleid zal zijn.

Tegelijkertijd dient ten enen male te worden voorkomen dat in de formatieperiode reeds allerlei blokkades voor ombuigingen worden opgericht, of dat allerlei beleidsintensiveringem centraal komen te staan.

Het feit dat de aantredende bewindslieden op voorhand geconfronteerd zijn met de (veelal pijnlijke) consequenties van het te voeren financiële beleid voor (ook) hun beleidsterrein zal, naar het inzicht van de studiegroep, de soliditeit en de slagvaardigheid van het naderhand optredende kabinet ten goede komen.

Ten slotte komt het de studiegroep, in de hierboven voorgestelde opzet essentieel voor dat in de kabinetsformatie wordt zekergesteld dat wordt gekoerst op juiste en actuele gegevens omtrent de openbare financiën. Dit geldt zowel voor het becijferen van een totaalproblematiek als voor het vaststellen van de mogelijkheden op de onderscheiden beleidsterreinen. In de huidige situatie waarin de openbare financiën uit het lood zijn geslagen ligt het voor de hand uiterst zorgvuldig te opereren bij een kabinetsformatie. Een beroep op directe ambtelijke assistentie, onder andere van het Ministerie van Financiën, kan voorkomen dat gewerkt wordt met onjuiste en/of achterhaalde gegevens, dat ombuigingen worden afgesproken die technisch niet realiseerbaar zijn of dat ombuigingen tegen verkeerde bedragen worden ingeboekt.

b. *De te hanteren kwantitatieve uitgangspunten*

Hiervoor is reeds aangegeven dat de meerjarenplanning van ombuigingen onder andere dient uit te gaan van trendmatige veronderstellingen ten aanzien van de relevante macro-economische en budgettaire kernvariabelen. In dit kader zijn met name relevant de te verwachten groei van het nationale inkomen, de ontwikkeling van de werkloosheid, de verhouding tussen loon- en prijsstijgingen en de verwachte ontwikkeling van de aardgasbaten.

In het verleden is wat dit betreft te vaak van te optimistische veronderstellingen uitgegaan. Mede vanwege het verschijnsel dat de opwaartse flexibiliteit van de collectieve uitgaven aanzienlijk groter is dan de neerwaartse, dient dit in de toekomst te worden vermeden. Dientengevolge adviseert de studiegroep om voortaan uit te gaan van een aantal reken- of vuistregels, waarvan mag worden aangenomen dat deze in ieder geval niet te optimistisch zijn. Wat betreft de reële groeivoet van het nationale inkomen zouden daarbij, naast de gebruikelijke prognoses van het Centraal Planbureau, ook de realisatiecijfers van de afgelopen 5 à 10 jaren kunnen worden betrokken (0 à 1% per jaar). Wat betreft de reële loonstijging ware bij het becijferen van benodigde ombuigingsbedragen uit te gaan van de nullijn. De jaarlijkse werkloosheidsmutatie zou, bij wijze van veronderstelling, gelijk kunnen worden gesteld aan de jaarlijkse trendmatige groei van het arbeidsaanbod; daarbij zij opgemerkt dat de afgelopen jaren laten zien dat dit zeker niet een te pessimistische veronderstelling is.

Een bijzondere plaats nemen de aardgasbaten uit het buitenland in, die niet tot de collectieve druk worden gerekend[1]. De ervaring leert dat deze categorie ontvangsten niet of nauwelijks calculeerbaar is. Als rekenregel kan wat deze categorie ontvangsten betreft gedacht worden aan een ten hoogste nominaal gelijkblijvend ontvangstentijdpad. Overigens kan deze regel wellicht nog te optimistisch blijken. In dat geval dient de regel te worden heroverwogen.

Resteert de vraag hoe dient te worden ingespeeld op *mee- en tegenvallers* aan de ontvangstenzijde die vervolgens blijken op te treden ten opzichte van de aldus gehanteerde veronderstellingen. Het ligt voor de hand dat mee- en tegenvallers een gelijke behandeling krijgen: tegenvallers dienen te worden gecompenseerd, meevallers bieden enige extra ruimte. Die regel moet evenwel met enige terughoudendheid worden toegepast. De huidige omvang van het financieringstekort en de hoogte van de collectieve lastendruk geven namelijk alle aanleiding om meevallers eerst in te boeken wanneer *zeker* is dat deze zich daadwerkelijk hebben voorgedaan. In het systeem van voortrollende meerjarenplanning kan dit vorm krijgen door «verwachte» meevallers voorshands niet in te boeken. Zij verschijnen vervolgens automatisch in beeld *nadat* ze zijn gerealiseerd.

c. *De noodzaak van een periodieke herijking en tussentijdse beleidsbijstellingen*

In het verleden is vaak te lang gekoerst op een kader en op uitgangspunten die achteraf bezien (veel) te optimistisch waren. Daarom dient een en ander voortaan periodiek te worden herijkt. Jaarlijks dient vroegtijdig, bij voorkeur in februari (zie par. 8.2) een actualisering, aan de hand van de realisaties van het afgelopen jaar en de meest recente vooruitzichten, plaats te vinden van het totale beeld en daarmee voor het in de daarop volgende jaren te hanteren uitgavenkader. Overigens is het daarbij wel gewenst te streven naar een zekere continuïteit in de gehanteerde trendmatige uitgangspunten, in het bijzonder de reële groeivoet van het nationale inkomen. Gelijktijdig met deze jaarlijkse herijking ten behoeve van de begrotingsvoorbereiding van het *komende* jaar dient te worden bezien of nog nadere ingrepen noodzakelijk zijn in de *lopende* begroting.

Wat dit laatste punt betreft wil de studiegroep het volgende opmerken. Tussentijdse ingrepen in een lopende begroting komen de rust in het begrotingsproces niet ten goede en er dient alleen al daarom naar te worden gestreefd dergelijke ingrepen te voorkomen. In dit licht moeten ook de voorstellen worden gezien om zoveel mogelijk uit te gaan van behoedzame kwantitatieve uitgangspunten. Toch kan hieraan geen argument worden ontleend om voortaan zonder meer af te zien van tussentijdse ingrepen.

De huidige stand van het financieringstekort èn de grote onzekerheden waaraan prognoses omtrent de trendmatige economische ontwikkelingen onderhevig blijken te zijn maken dat onverantwoord. Zolang de precaire stand van de overheidsfinanciën nog een feit is, moet dan ook niet op voorhand worden uitgesloten dat in geval van *substantiële verslechteringen* ten opzichte van het voorgenomen beeld, tot een tussentijds ingrijpen in de lopende begroting wordt besloten. Een dergelijk ingrijpen dient, naar het oordeel van de studiegroep, wel tot hooguit één maal per jaar beperkt te blijven. Daarnaast kan nog een tweetal eisen worden gesteld.

In de eerste plaats dient het ingrijpen vroegtijdig in de begrotingsuitvoering plaats te vinden, omdat alleen dan nog substantiële ingrepen mogelijk zijn. De flexibiliteit neemt snel af. Daarbij ware te denken aan maart of april.

In de tweede plaats dient een dergelijk ingrijpen te staan in het perspectief van de *meerjarige* ombuigingsproblematiek die tegelijkertijd ten behoeve van de volgende begrotingsvoorbereiding in kaart wordt gebracht. Dat betreft dan zowel de vraag hoe de in het lopende jaar gesignaleerde problematiek zich structureel ontwikkelt als de wijze waarop invulling wordt gegeven aan eventuele additionele ombuigingen.

Afwijkende) ontwikkelingen in het wel tot druk gerekende gedeelte leiden, uitgaande ı een norm met betrekking tot de collectieve tendruk, niet tot wijzigingen in de ombuiıgsproblematiek, maar tot verschuivingen derling tussen niet-belastingmiddelen, astingen en premies.

Aldus wordt vermeden dat tussentijdse ingrepen te zeer een ad hoc-karakter krijgen. Integendeel, de bepleite inpassing van eventuele tussentijdse beleidsingrepen in de voortrollende meerjarenplanning komt de consistentie daarvan ten goede en kan er zelfs toe bijdragen dat al te schoksgewijze ingrepen van jaar op jaar worden voorkomen. De eventuele tussentijdse ombuigingsoperatie dient uiteraard haar beslag te krijgen in een budgettaire nota aan het parlement, in het vroege voorjaar. Het gaat dan om de beleidsaanpassingen die zijn getroffen op grond van inzichten die rond februari van dat jaar bestaan in de economische ontwikkeling en de begrotingsuitvoering.

Uiteraard zijn die inzichten nog zeer voorlopig, zeker wat betreft de begrotingsuitvoering. Met het oog op een goede verslaglegging aan het parlement acht de studiegroep het daarom ook een vereiste dat *later* in het voorjaar (i.c. in juni) een nadere nota over de begrotingsuitvoering wordt uitgebracht. Daarin dient dan verslag te worden gedaan van gedetailleerdere inzichten in de begrotingsuitvoering, die kunnen worden opgemaakt in de loop van het tweede kwartaal (uitgebreide maandstaat van maart). Tevens kunnen dan de consequenties in beeld worden gebracht van het economische beeld van het Centraal Economisch Plan, dat gebruikelijk in april uitkomt, en waarin dan de effecten van de eerder getroffen beleidsbijstellingen (kunnen) zijn verwerkt. Deze uitvoeringsnota zal in hoofdzaak *verslagleggend* van karakter dienen te zijn. Wel dient in deze nota uiteraard zoveel mogelijk recht te worden gedaan aan de regels van het stringente begrotingsbeleid die stellen dat «...er tot het uiterste naar wordt gestreefd door passende maatregelen overschrijdingen van de begroting en van de meerjarenafspraken c.q. meerjarenramingen te voorkomen» (regel 1). Daarnaast dienen de beleidsmatig bepaalde overschrijdingen in ieder geval op de gebruikelijke wijze gecompenseerd te blijven worden.

Ten slotte dient deze Voorjaarsnota expliciet aandacht te besteden aan de structurele doorwerking van de wijzigingen in de lopende begroting. Deze doorwerking kan dan worden betrokken bij de afronding van de besluitvorming van de dan lopende begrotingsvoorbereiding van het volgende jaar.

Het zou een goede zaak zijn om in de nadere uitvoeringsnota aandacht te besteden aan de voortgangscontrole op (eerder) voorgenomen beleidsaanpassingen/ombuigingen.

De studiegroep stelt voor de nota van maart/april aan te duiden als de Vroege Voorjaarsnota en de nadere nota van juni als de Voorjaarsnota.

d. *De gewenste flexibiliteit*

Bijzondere aandacht verdient het aspect van de «verworven rechten», die in het verleden vaak aan de meerjarencijfers werden ontleend. Ook in een vorm van een meerjarige ombuigingsplanning zou het verworven-rechten-idee opgeld kunnen doen. Met name zou, bij de betrokken bewindslieden en elders, de gedachte kunnen postvatten dat één ronde van meerjarige ombuigingen de hele meerjarige problematiek zonder meer oplost. Van belang zal dan ook zijn om bij het voorgestelde meerjarige beleid de nadruk te leggen op het *voortrollende* karakter ervan. De planning doet niet meer dan de op enig moment voorzienbare ombuigingsomvang aan te geven (en in te vullen). Van jaar op jaar evenwel dient het beeld te worden geactualiseerd, waaruit een additionele ombuigingnoodzaak dan wel enige ruimte kan blijken. Dit impliceert dat duidelijk moet zijn dat de meerjarencijfers die resulteren na een ombuigingsronde *niet het karakter hebben van beschikbare totalen.* Telkenjare staan zij wederom ter discussie. Overigens mag dit aspect geen afbreuk doen aan de ombuigingsbedragen en de invulling daarvan die al wel in kaart zijn gebracht. Het taakstellende karakter daarvan mag ten enen male niet lijden onder het feit dat die taakstelling jaarlijks kan worden geamendeerd.

e. *De verwerking van beleidsintensiveringen*

Tot dusverre is de aandacht vooral gericht geweest op *ombuigingen.* Het verdient evenwel aanbeveling om in het meerjarige beleid ten aanzien van de collectieve uitgaven ook rekening te houden met en ruimte te creëren voor *beleidsintensiveringen* die in de loop van de kabinetsperiode wenselijk worden geacht. De ervaring leert dat het van wijs beleid getuigt om, zelfs wanneer geen uitgesproken voornemens voor beleidsintensiveringen bestaan, enige budgettaire ruimte daarvoor te reserveren.

Wat betreft de wijze waarop dit dient te geschieden is het van belang het oog te houden op de grote opwaartse en de geringe neerwaartse flexibiliteit van de collectieve uitgaven. Dit brengt met zich dat in ieder geval bij de ombuigingsplanning reeds moet worden gerekend met de compensatie van een zeker bedrag aan beleidsintensiveringen; deze compensatie dient, evenals alle andere ombuigingen, concreet te worden ingevuld. Directe concrete invulling van de beleidsintensiveringen zelf lijkt daarentegen minder noodzakelijk. Zinvoller komt het de studiegroep voor om de concrete invulling van die beleidsintensiveringen jaarlijks pas later in het proces van de begrotingsvoorbereiding aan de orde te stellen.

Voordeel van deze procedure is dat kan worden ingespeeld op de op dat moment meest gevoelde behoeften. Daarbij hoeft, in tegenstelling tot bij ombuigingen, geenszins gevreesd te worden dat een invulling op min of meer korte termijn technisch problematisch zou blijken; de ervaringen duiden op het tegendeel[2]. Uiteraard dienen de in de ombuigingstaakstellingen te verwerken ruimte voor prioriteiten en de omvang aan te honoreren prioriteiten *ook structureel* op elkaar te zijn afgestemd. In zoverre is die ruimte qua omvang normatief, met een maximumkarakter.

8.2. De procedure van voorbereiding en besluitvorming

Als een van de meest klemmende tekortkomingen in de praktijk van besluitvorming omtrent de collectieve sector komt uit de voorgaande hoofdstukken naar voren dat de beschikbare tijd voor beleidsvoorbereiding en besluitvorming in het geheel niet, of niet effectief wordt benut. De huidige procedures zijn dusdanig dat als uitvloeisel daarvan het merendeel van de beschikbare tijd gekenmerkt wordt door een patstelling, gekenmerkt door een zowel politieke als ambtelijke passiviteit en tijdsverlies, waarbij van enige vordering geen sprake kan zijn. Het gevolg van de aldus opgeroepen tijdnood is, dat de kwaliteit van de besluitvorming daaronder ernstig lijdt. Dit komt tot uitdrukking in een slechte prioriteitenstelling, het verschuiven van problemen naar latere jaren of de neiging problemen te ontgaan door sluipwegen te bewandelen of, simpelweg, de gestelde normen te doorbreken. Van essentieel belang is het derhalve een procedure van beleidsvoorbereiding en besluitvorming te creëren die voldoende ruimte biedt voor een effectieve invulling daarvan.

Voorwaarde voor het slagen van een dergelijke procedure is dat het van belang wordt voor de afzonderlijke bewindslieden om, nadat vroegtijdig de hoofdlijnen van het beleid zijn vastgesteld, daaraan op hun eigen beleidsterreinen op adequate wijze tijdig en concreet vorm te geven. Daartoe dient de hele procedure te verlopen in een aantal vrij strak afgebakende fasen. Elke fase dient een eenduidig karakter te hebben en in beginsel geen inbreuk te maken op de voorgaande fasen.

Alvorens voorstellen te doen met betrekking tot de te volgen procedure moet nog worden ingegaan op het daarbij te hanteren *tijdschema.* Hierbij fungeert een aantal vaste data als ijkpunten.

In de eerste plaats kan de beleidsmatige voorbereiding niet aanvangen voor februari. Dan eerst komen de (voorlopige) realisaties over het pas verstreken begrotingsjaar beschikbaar en eerst dan ook kan een herijking plaatsvinden van het op middellange termijn te hanteren kader bij het beleid ten aanzien van de collectieve uitgaven.

Dit staat als zodanig los van het feit dat de *mingen* voor beleidsintensiveringen veelal in de te ruime/te optimistische kant zijn.

In de tweede plaats is daar de datum van 1 mei als uiterste moment waarop de ministers hun (eerste) begrotingsontwerpen moeten indienen bij de Minister van Financiën. Deze datum is niet alleen vastgelegd in de Comptabiliteitswet, maar is ook zeker te beschouwen als een uiterste datum om *daarna* voldoende tijd te garanderen voor een zinvol overleg over de ingediende begrotingen.

In de derde plaats is het noodzakelijk dat de afrondende besluitvorming uiterlijk begin augustus haar beslag heeft gekregen. Enerzijds is dit noodzakelijk om de (ambtelijke) afwerking adequaat te doen verlopen en om een goede afstemming te krijgen tussen de beleidsmatige uitgangspunten en het resulterende macro-economische en budgettaire beeld. Anderzijds schept dit de mogelijkheid om de Raad van State in staat te stellen een weloverwogen advies uit te brengen over de begrotingsstukken, alvorens deze in definitieve vorm aan het parlement worden voorgelegd.

Binnen dit kader zal een procedure moeten worden ontworpen waardoor een tijdige en zorgvuldige begrotingsvoorbereiding en besluitvorming mogelijk wordt.

Concreet stelt de studiegroep de volgende procedure voor; achtereenvolgens zullen de te onderscheiden fasen worden beschreven[3].

1. *De vaststelling van de kwantitatieve ombuigingstaakstellingen (februari/maart)*

In de tweede helft van februari of het begin van maart wordt door de ministerraad op grond van het in paragraaf 8.1 beschreven kwantitatieve kader – dat wil zeggen met hantering van behoudend vastgestelde trendmatige uitgangspunten – de beschikbare uitgavenruimte en op basis daarvan een totaal ombuigingsbedrag vastgesteld voor het komende begrotingsjaar en de daarop volgende jaren voor het totaal van de collectieve sector.

In deze ombuigingstaakstelling dient te zijn vervat de in paragraaf 8.1 bepleite ruimte ten behoeve van kabinetsprioriteiten. Daarnaast dient de taakstelling enige ruimte te bevatten die, naar de praktijk uitwijst, noodzakelijk is om het saldo van mee- en tegenvallers in de uitgavensfeer tijdens de begrotingsvoorbereiding op te vangen, alsmede enige ruimte voor de in paragraaf 8.8 nader te bespreken uitvoeringsreserve voor de intering ex artikel 12 CW.

Met inbegrip hiervan stelt de ministerraad derhalve *taakstellende ombuigingsbedragen* voor de komende jaren vast. Tevens dient de ministerraad deze taakstelling te verdelen over de onderscheiden beleidsterreinen/begrotingshoofdstukken. Dit dient te beschieden op grond van een voorstel van de Minister van Financiën, die dat voorstel, zeker wat betreft de rijksbegroting, *dient te onderbouwen met concrete ombuigingsmaatregelen.* Hierop wordt uitgebreid ingegaan in paragraaf 8.3. Daarop enigszins vooruitlopend moet hier al wel worden opgemerkt dat het de studiegroep als essentieel voorkomt dat de collectieve sector daarbij als geheel beschouwd dient te worden. De verdeling naar beleidsterreinen dient niet op mechanische wijze plaats te vinden aan de hand van globale verdeelsleutels of deelnormen voor subsectoren van de collectieve sector, maar telkens op basis van hernieuwde, geactualiseerde prioriteitenstelling voor de collectieve sector als geheel.

Voor de rijksbegroting in enge zin is er sprake van meer dan tweeduizend begrotingsartikelen. Gedetailleerde invulling van ombuigingsbedragen vergt daardoor veel tijd en overleg. Gelet op de in hoofdstuk 3 beschreven mechanismen – dreigende patstelling – is het van groot belang dat wordt zekergesteld dat de eenmaal vastgestelde ombuigingstaakstellingen per begrotingshoofdstuk «hard» zijn: er kan in de navolgende fasen in ieder geval niet meer op worden afgedongen en ze zullen derhalve zonder meer moeten worden ingevuld met concrete ombuigingen. Voor de sector volksgezondheid geldt iets soortgelijks. Wat betreft de overige beleidster-

Het spreekt voor zich dat het in par. 8.1 ›orgestelde meerjarige beleid vervlochten ›rdt met de te beschrijven procedure. De ocedure biedt daartoe alle nodige aanknoıgspunten. Volstaan zal worden met deze n te duiden.

reinen binnen de collectieve sector – de arbeidsvoorwaarden in de collectieve sector en de sociale zekerheid – is het terrein overzichtelijker en is het aantal mogelijke ombuigingsmaatregelen veelal beperkt. De taakstellingen fungeren dan in eerste instantie vooral als een minimumuitgangspunt bij het inventariseren en eventueel voorbereiden van beleid in de daarop volgende maanden.

2. *Invulling met concrete maatregelen van de ombuigingstaakstellingen (t/m juni)*

In de maanden volgend op februari/maart dient invulling te worden gegeven aan de in de ministerraad overeengekomen ombuigingstaakstellingen. De primaire verantwoordelijkheid daarvoor ligt uiteraard bij de direct betrokken bewindsman/vrouw, en aan de Minister van Financiën is een toetsende taak voorbehouden.

Voor de rijksbegroting speelt zich een en ander af langs de lijnen zoals die thans reeds gebruikelijk zijn: vóór 1 mei indiening primitieve begrotingen; dan ambtelijk technisch overleg, gevolgd door hoog ambtelijk en daaropvolgend ministerieel bilateraal overleg. De niet opgeloste geschilpunten worden aan de ministerraad ter besluitvorming voorgelegd. Alleen de ministerraad kan desgewenst terugkomen op de eerder vastgelegde ombuigingstaakstellingen.

Essentiële elementen voor het slagen van deze procedure zijn:

– wederzijds, dat wil zeggen zowel door het betrokken departement als door Financiën worden de afgesproken ombuigingsbedragen in beginsel als taakstellend aanvaard; de bedragen zelve staan niet ter discussie. De discussie richt zich op een mogelijke alternatieve invulling van de afgesproken taakstellingen. Blijft die alternatieve invulling achterwege, dan wordt in beginsel teruggevallen op de invulling die de Minister van Financiën heeft gehanteerd ter onderbouwing van zijn eerdere verdelingsvoorstel;

– de concrete invulling van de taakstellingen met maatregelen dient in te spelen op de ontwikkeling van de meerjarige taakstellingen. Dat wil zeggen: bij oplopende taakstellingen ook ombuigingen met oplopende besparingen;

– invulling van de taakstellingen kan alleen geschieden met reële, beleidsmatige ombuigingsmaatregelen. Mee- en tegenvallers blijven hierbij consequent buiten beschouwing; volstaan wordt met deze te inventariseren. Het saldo hiervan wordt ten laste gebracht van de ruimte die hiertoe reeds in de ombuigingstaakstelling dient te zijn ingebouwd (zie eerder);

– evenzeer blijft het overleg over ingediende beleidsintensiveringen (claims) beperkt tot inventarisatie en technische toetsing; zij worden niet betrokken bij het ombuigingscircuit.

Voor de sector volksgezondheid wordt eveneens een procedure voorgesteld die zeker stelt dat reeds vroeg in de zomer een concrete en zo mogelijk in alle details afgeronde besluitvorming over de invulling van de ombuigingstaakstellingen ter tafel ligt. Dit dient dan uiteraard het produkt te zijn van overleg tussen de primair verantwoordelijke bewindspersoon en de Minister van Financiën.

Voor de andere terreinen – de arbeidsvoorwaarden collectieve sector en de sociale zekerheid – behoeft in deze fase nog geen volledige invulling plaats te vinden. Veeleer is het hier van belang dat, zo enigszins mogelijk met een zekere marge, tot het vastgestelde bedrag aan ombuigingen wordt geïnventariseerd. Deze inventarisatie speelt zich in eerste instantie op ambtelijk niveau af. Wel is het zaak dat, ingeval zou worden geopteerd voor ingrepen die aanzienlijke wetswijzigingen vergen (stelselherziening), tijdig de benodigde advies- en overlegprocedures in gang worden gezet. Daartoe zou dan een vroegtijdige politieke standpuntbepaling benodigd zijn.

3. *Afrondende besluitvorming (juli/augustus)*

Voor half augustus dient de definitieve besluitvorming over het te voeren financiële en sociaal-economische beleid te worden afgerond. Gelet op de uitzonderlijke toestand waarin de openbare financiën zich thans bevinden zal het onvermijdelijk zijn dat in de maanden juli en augustus een herwaardering plaatsvindt van de eerder afgesproken ombuigingstaakstellingen, met dien verstande dat de aanvankelijk afgesproken ombuigingstaakstellingen in ieder geval als ondergrens fungeren. Een bijstelling van de taakstellingen dient alleen plaats te vinden bij *substantiële* verslechteringen in het beeld. Centraal daarbij zal ongetwijfeld moeten staan de waarde van het feitelijke financieringstekort voor het volgende jaar, die dan kan worden geraamd op basis van de eerste feitelijke macro-economische prognoses. De studiegroep tekent hierbij aan dat het in normale omstandigheden de voorkeur zou verdienen om ook in deze fase op basis van trendmatige uitgangspunten te blijven normeren. Dat nu toch wordt voorgesteld het feitelijk financieringstekort centraal te stellen, moet dan ook worden gezien als een voorstel dat tijdgebonden is: in normalere omstandigheden – wat betreft het budget en wat betreft de mogelijkheden tot het schatten van trendmatige ontwikkelingen – dient de trendmatige normering weer meer centraal te worden gesteld.

De ministerraad zal in het licht van een en ander, zijn besluitvorming moeten afronden over eventueel nadere ombuigingen, het toewijzen en concretiseren van de prioriteitenreserve, het dekkingsplan en het premiebeeld.

Wat betreft eventuele nadere ombuigingen het volgende. Gelet op de korte nog resterende tijd tot aan de indiening van de begrotingen zal het niet mogelijk zijn om nog allerlei gedetailleerde ombuigingen op de diverse begrotingshoofdstukken aan te brengen. Substantiële ombuigingen zullen nog slechts mogelijk zijn via ingrepen van min of meer generieke aard. De mogelijkheden daartoe op de rijksbegroting in enge zin en op het terrein van de volksgezondheid zijn, gelet op de tijdsklem, op dat moment beperkt. Het op korte termijn treffen van generieke maatregelen in de nominale sfeer, i.c. de hoogte van salarissen en uitkeringen stuit op minder technische en procedurele problemen.

Hierbij past overigens een kanttekening. Voorkomen moet worden dat aldus deze uitgavencategorieën gaan fungeren als «sluitpost» op de begroting, terwijl de rijksbegroting in enge zin alsmede de sector volksgezondheid gevrijwaard worden van een reële bijdrage in de (additionele) ombuigingsproblematiek. Een eerste belangrijke aanzet daartoe wordt geleverd door in februari daadwerkelijk een ruime ombuigingstaakstelling vast te stellen, zodat de kans op de noodzaak van additionele ombuigingen in de zomer wordt verkleind. Daarnaast kan het worden overwogen om, wanneer in de zomer toch additionele ombuigingen onvermijdelijk blijken, wel reeds vroegtijdig de voorbereiding voor additionele ombuigingen op de rijksbegroting en in de sector volksgezondheid in gang te zetten; met behulp daarvan kan dan in de daarop volgende ronde (februari) de verhouding worden rechtgetrokken. Een factor die daarbij dan nog een rol kan spelen is dat ombuigingen op de rijksbegroting en in de gezondheidszorg vaak een *oplopend* bezuinigingseffect hebben. Ook daarmee wordt tegenwicht geboden voor het hiervoor geschetste.

Overigens acht de studiegroep het gewenst dat de vakanties van de kabinetsleden zodanig gepland worden, dat de hierboven geschetste besluitvorming «op tijd» plaatsvindt.

4. *Technische afronding (augustus)*

In augustus kan de besluitvorming technisch worden afgerond. Uiterlijk 20 augustus dienen de begrotingsstukken in eerste concept-vorm beschikbaar te zijn voor de Raad van State. Vóór 30 augustus stelt de Ministerraad

vervolgens definitief de concept-Miljoenennota en de concept-ontwerp-begrotingen vast. Aan de hand van het advies van de Raad van State worden in september de definitieve stukken vastgesteld.

8.3. De prioriteitenstelling

Veel ontbreekt er aan een goede prioriteitenafweging binnen de collectieve sector. Door tal van factoren komen de beleidsmakers niet, of althans niet op bevredigende wijze, tot het doen van keuzen, al dan niet door eigen toedoen. De hiervóór geschetste verbeteringsvoorstellen, zowel die ten aanzien van het meerjarige karakter van het te voeren beleid als die met betrekking tot de te hanteren procedure van beleidsvoorbereiding en besluitvorming, zullen reeds bijdragen aan een verbetering van het proces van prioriteitenstelling. Daarnaast zal ook een vergroting van de flexibiliteit van de collectieve uitgaven – waarover in paragraaf 8.5 meer – de prioriteitenafweging ten goede komen. Los echter hiervan kan nog op tal van punten gezocht worden naar het verbeteren van de prioriteitenstelling. Globaal bezien kan daarbij aan een drietal aspecten worden gedacht.

8.3.1. *De fase van fundamenteel onderzoek*

In de eerste plaats is daar de wenselijkheid dat met een zekere continuïteit kritisch, maar met een zekere mate van afstandelijkheid, het hele terrein van de collectieve uitgaven, of althans grote delen daarvan, wordt doorgelicht, wat betreft doelmatigheid, doeltreffendheid, inrichting van het allocatieproces, actualiteit en opportuniteit. Een dergelijke analyse is met name nuttig voor het aandragen van bouwstenen voor de besluitvorming.

Deze gedachte heeft ten grondslag gelegen aan de heroverwegingsronden van 1981 en 1982. In hoofdstuk 3 is ingegaan op het feit dat het opstellen van de rapporten (de ambtelijke fase) vergeleken met vorige procedures relatief succesvol is verlopen, maar dat er nog in onvoldoende mate sprake is van politieke besluitvorming en daadwerkelijke uitvoering van de varianten. De politieke follow-up, waarbij het kabinet dan wel de bewindslieden zich een oordeel vormen over de rapporten en waarin de feitelijke beslissingen over de uitvoering moeten vallen, is van wezenlijk belang.

Als deze fase niet wordt verbeterd dreigt een belangrijk doel van deze procedure, namelijk het mogelijk maken van een betere prioriteitenafweging bij ombuigingen, niet geëffectueerd te worden, waarmee ook de heroverwegingsprocedure als zodanig in gevaar zou kunnen komen. Om aan dit gevaar het hoofd te bieden zullen enkele verbeteringen doorgevoerd moeten worden:

– de resultaten van heroverwegingsexercities dienen op een zodanig tijdstip ter beschikking te komen dat zij op cruciale momenten in de budgetcyclus kunnen worden benut. In het bijzonder valt dan te denken aan kabinetsformaties en, binnen een kabinetsperiode, aan de periode januari/februari. De rapporten dienen een rol te spelen bij het proces van het verdelen van ombuigingstaakstellingen over de beleidsterreinen en begrotingshoofdstukken, en uiteraard bij de invulling daarvan.

Dit alles impliceert dat de politieke follow-up van de ambtelijke rapporten verbeterd dient te worden. Die politieke follow-up is om twee redenen noodzakelijk. Enerzijds is zij essentieel voor het handhaven van de ambtelijke ongebondenheid in de «onderzoeksfase». Immers pas als duidelijk is dat het politieke oordeel nog moet volgen zal de betrokken ambtenaar de vrijheid ervaren om politiek ongebonden te werk te gaan. Anderzijds is een politieke follow-up onmisbaar om de heroverwegingsresultaten te vertalen naar daadwerkelijk beleid. In de heroverwegingsrapporten wordt volstaan – en dat is juist ook hun kracht – met een beleidsanalyse en ontwikkeling van diverse beleidsalternatieven. Dat daarop nog een keuze dient te volgen spreekt voor zich.

– enkele wijzigingen in de procedure en opzet van de heroverwegingsexercitie zijn wenselijk ten einde de kwaliteit en directe bruikbaarheid van de rapporten te vergroten.

Naast het op basis van heroverwegingsrapporten ontwikkelen van beleidsalternatieven per *onderdeel* van overheidszorg is het als instrument ten behoeve van een goede prioriteitenstelling (afweging) tussen de deelsectoren gewenst dat zichtbaar wordt gemaakt hoe objectieve factoren, zoals demografische gegevens, de ontwikkeling van voorzieningenniveaus kunnen bepalen. Indien het kabinet zich hiervan bij de politieke prioriteitenstelling bewust is, kunnen «bottlenecks» op langere termijn worden voorkomen. Heroverwegingsrapporten dienen derhalve ook aan dit soort factoren aandacht te besteden.

8.3.2. *Politieke prioriteitenstelling op hoofdlijnen in kabinetsformaties en in het kabinetsbeleid*

Een tweede aspect waarop verbetering van de prioriteitenstelling mogelijk is betreft de wijze waarop de besluitvormende politici in hoofdlijnen tot een prioriteitenstelling binnen de collectieve sector komen. In het bijzonder doet zich in het huidige functioneren gevoelen dat de besluitvormers vaak onvoldoende in staat zijn om invulling te geven aan een algemeen onderschreven noodzaak tot ombuigen. Hiervan is sprake zowel tijdens kabinetsformaties als in het functioneren van kabinetten zelf.

De vraag doet zich dus voor hoe het vinden respectievelijk het selecteren van ombuigingen kan worden vergemakkelijkt. Naar het oordeel van de studiegroep dient hiertoe op een tweetal punten te worden aangegrepen.

a. *In de eerste plaats* zal als algemeen uitgangspunt moeten gelden dat de verdeling van ombuigingen in de collectieve uitgaven zo veel mogelijk moet zijn gebaseerd op een bewuste prioriteitenafweging. Aan de hand van dat voor de hand liggende uitgangspunt kunnen kritische kanttekeningen worden geplaatst bij het toepassen van *verdeelsleutels* om de ombuigingen over beleidsterreinen te verdelen en bij het formuleren van *deelnormen* voor onderdelen van de collectieve sector, althans wanneer daarmee wordt beoogd de daadwerkelijke besluitvorming vast te leggen. Recente regeerakkoorden bevatten verdeelsleutels van ombuigingstaakstellingen[4], terwijl ook wel stemmen opgaan die aan het nationale inkomen gerelateerde afzonderlijke normen bepleiten voor onderdelen van de collectieve sector (bij voorbeeld voor sociale verzekeringen respectievelijk sociale zekerheid, gezondheidszorg en rijksbegroting).

Aan beide benaderingen zijn enkele gemeenschappelijke bezwaren verbonden.

– Afspraken over verdeelsleutels voor ombuigingen of over deelnormen voor onderdelen van de collectieve sector zijn per definitie nominaal van karakter. Op het moment dat dergelijke afspraken worden gemaakt of normen worden geformuleerd bestaat er veelal geen inzicht in wat dit voor concrete beleidswijzigingen zal meebrengen. Als naderhand de invulling ter hand moet worden genomen – zo blijkt het ook in de praktijk – kan het zeer wel zijn dat een evenwichtig pakket maatregelen zich niet verdraagt met de sleutels of deelnormen. Daar komt bovendien nog bij dat afspraken over verdeelsleutels of deelnormen – bij voorbeeld tijdens een formatie – al snel de illusie creëren dat daarmee de ombuigingsproblematiek adequaat is geregeld. In werkelijkheid is er niets geregeld zolang geen afspraken zijn gemaakt over concrete beleidsaanpassingen. Het is juist deze laatste categorie afspraken waarvoor het uiterst zinvol is om deze tijdens een kabinetsformatie te maken.

– Deelnormen en verdeelsleutels brengen binnen het geheel van de collectieve sector al gauw een verstarring teweeg. Indien blijkt dat de taakstelling voor een deelsector alleen maar kan worden gerealiseerd door

De ombuigingen worden verdeeld over de ijksbegroting in enge zin, de sociale zekerheid, e volksgezondheid en de arbeidsvoorwaarden ollectieve sector volgens een vastgelegde leutel.

middel van maatregelen die aanzienlijk ingrijpender zijn dan maatregelen die in andere deelsectoren worden voorgesteld zal de eerstverantwoordelijke bewindspersoon op goede gronden zijn taakstelling willen verlagen. De kans dat hij daarin slaagt – al dan niet via tussenkomst van het parlement – is groot, evenals de kans groot is dat andere bewindslieden zich blijven beroepen op de eerdere afspraken en een verhoging van hun taakstelling weigeren.

Als specifiek bezwaar tegen aan het nationaal inkomen gerelateerde deelnormen voor de uitgaven van beleidsterreinen geldt dat hierdoor bij voorbaat wordt vastgelegd dat alle exogene ontwikkelingen die zich in een bepaalde sector voordoen ook daarbinnen moeten worden opgevangen respectievelijk dat gunstige ontwikkelingen (meevallers) daar zonder meer mogen worden benut. Vooral voor ontwikkelingen die samenhangen met de macro-economische sfeer is dit niet redelijk en daardoor in de praktijk ook niet vol te houden. Zo is het bij voorbeeld niet redelijk om tegenvallende werkloosheidsuitgaven *per definitie* tot extra ombuigingen alleen in de sociale zekerheid te laten leiden of dat tegenvallende rentelasten *per definitie* alleen op de rijksbegroting in enge zin tot extra ombuigingen zouden moeten leiden.

Concluderend kan worden gesteld dat de studiegroep weinig heil ziet in het maken van «harde» afspraken over verdeelsleutels en normen voor deelsectoren. Zij leiden tot een verdere beperking van de flexibiliteit. Wel is het zo dat verdeelsleutels met betrekking tot ombuigingen een nuttige rol kunnen vervullen bij *de voorbereiding van de besluitvorming.* Zo kan een verdeelsleutel een goed handvat zijn bij het inventariseren van ombuigingen en kan – via het meer dan proportioneel aanslaan van bepaalde sectoren – worden bewerkstelligd dat ook voldoende concrete maatregelen voorhanden zijn voor die sectoren waarvan men bij eerste indruk verwacht dat zij relatief meer zouden moeten bijdragen dan andere.

b. *In de tweede plaats* ware te overwegen om delen van het selectieproces van ombuigingen te delegeren aan een beperkt aantal bewindslieden. Een en ander kan uiteraard slechts geschieden onder behoud van de uiteindelijke beslissingsbevoegdheid van de plenaire ministerraad, alsmede met behoud van de eigen-budget-verantwoordelijkheid van afzonderlijke ministers en met behoud van het primaat van de Minister van Financiën om, als hij dat noodzakelijk acht, voorstellen op budgettair terrein voor te leggen ter politieke besluitvorming.

Al met al zou *ten behoeve van de jaarlijks in februari te treffen besluitvorming* aan de volgende constructie kunnen worden gedacht:

1. De Minister van Financiën formuleert op basis van expliciet aan te geven criteria een pakket ombuigingen, zo mogelijk met behulp van heroverwegingsrapporten. Qua omvang dient dit pakket te sporen met de door hem voorgestelde ombuigingstaakstelling.
2. De Minister van Financiën legt dit pakket voor aan een beperkt aantal ministers onder leiding van de minister-president. Deze onderwerpen het pakket aan een eerste beleidsmatige toets langs de lijnen van het kabinetsbeleid, en brengen eventueel amenderingen aan.
3. De ministerraad beoordeelt het resulterende pakket. Vervolgens wordt, na eventuele (verdere) amendering, uit dit pakket de verdeling van de ombuigingstaakstellingen over de beleidsterreinen/hoofdstukken afgeleid en als zodanig vastgesteld (zie ook paragraaf 8.1 en 8.2).
4. Daarna is het (zie ook de voorgaande paragrafen) uiteraard aan de afzonderlijke primair verantwoordelijke bewindslieden om een definitieve invulling van de ombuigingstaakstellingen voor te stellen. Zoals in paragraaf 8.2 al is aangegeven gaat het dan om het eventueel formuleren van een *alternatieve* invulling ten opzichte van het voorgelegde pakket. Deze (alternatieve) invulling dient uiteindelijk dan weer door de ministerraad te worden gesanctioneerd.

8.3.3. *De prioriteitenstelling «van dag tot dag»*

Het derde aspect ten slotte, waarop tal van verbeteringen in de prioriteitenstelling denkbaar en noodzakelijk zijn, zou kunnen worden genoemd de prioriteitenstelling «van dag tot dag». Het gaat daarbij om het beter tot haar recht laten komen van de afweging tussen het nut van collectieve voorzieningen en het offer dat daartoe op enigerlei wijze moet worden gebracht. Die afweging dient zowel bij de besluitvormende politici als bij uitvoerende instanties èn bij de gebruikers (de burgers) te worden versterkt.

a. Bezien we in eerste instantie de besluitvormende *politici.*

In het huidige «budgettaire» functioneren worden de afzonderlijke ministers in het algemeen te weinig consequent geconfronteerd met de afweging tussen het nut van «hun» begrotingsuitgaven en de lasten die dat met zich brengt (belastingen, premies, financieringstekort). Het verband daartussen wordt slechts op enkele «grote» momenten gelegd, met name tijdens de begrotingsvoorbereiding en tussentijdse ombuigingsoperaties, maar speelt ook dan slechts een vrij abstracte rol. Op dergelijke momenten kan weinig meer duidelijk worden (gemaakt) dan dat over de hele linie bezien de bomen niet tot in de hemel groeien en mitsdien enige of zelfs aanzienlijke terughoudendheid met de uitgaven geboden is. Van een dergelijk besef echter gaat geen automatische prikkel uit op de afzonderlijke bewindslieden om te komen tot een consequente afweging tussen offer en nut.

Daartoe zijn veel directere prikkels noodzakelijk. Een zeer belangrijke prikkel is de *toepassing van de profijtgedachte.* Zonder toepassing van de profijtgedachte – en dus bij financiering uit de algemene middelen – zal de betrokken bewindspersoon in het algemeen *wel* beoordeeld worden op het nut van de voorziening, maar *niet* worden aangesproken op het daarvoor te brengen offer. Het gevolg zal zijn een geringe neiging tot terughoudendheid als het gaat om uitbreidingen of het in stand houden van het voorzieningenniveau. De profijtgedachte brengt deze band wederom tot stand, en bewerkstelligt aldus dat de betrokken bewindspersoon ook maatschappelijk bezien zowel op nut als op offer zal worden aangesproken. Dat daaruit een terughoudender opstelling zal voortvloeien ligt voor de hand.

Een tweede aanbeveling kan zijn om binnen de politieke besluitvorming veel meer accent te geven aan «de prijskaartjes» van beleidsvoorstellen. Niet alleen zouden veel consequenter de financiële/budgettaire implicaties van voorstellen in kaart moeten worden gebracht (met name de bijlage ter zake, zoals voorgeschreven in de Comptabiliteitswet, bij ministerraadsstukken en bij wetsvoorstellen aan het parlement); evenzeer is het noodzakelijk dat deze prijskaartjes een dominantere rol krijgen toebedeeld in het besluitvormingsproces. Dit zou vorm kunnnen krijgen indien over voorstellen met financiële implicaties alleen beslist kan worden in *samenhang met* de financiële inpassing ervan; het prijskaartje wordt dan direct geëffectueerd. Daarbij is uiteraard geen enkele plaats meer voor tot dusverre veel gehanteerde sluipwegen als versleutelingen, stelposten e.d. Dergelijke «oplossingen» doorbreken bij uitstek de effectieve afweging tussen offer en nut.

De prioriteitenafweging kan overigens nog aanzienlijk worden verbeterd indien een en ander zou worden ingebed in een veel geordender besluitvormingsproces. In de praktijk van vandaag vinden gedurende het hele jaar op velerlei momenten en niveaus beslissingen plaats omtrent uitgavenverhogingen en uitgavenverlagingen, die niet in de begrotingen zijn voorzien. Niet alleen ontbreekt daardoor de afweging tussen nut en offer, maar ook worden uitgavenverhogingen onderling en -verlagingen onderling niet in samenhang bezien en tegen elkaar afgewogen. Al met al ontbreekt het daardoor aan een integrale prioriteitenstelling en aan een consistente toetsing van het totale beleid. Een mogelijke oplossing om tot een betere integratie te komen van de prioriteitenstelling is de besluitvorming over

alle voorstellen met budgettaire implicaties, alsmede de financiële inpassing daarvan, te concentreren in een *beperkt aantal beslismomenten*. Buiten die vaste beslismomenten zou de ministerraad zich moeten onthouden van besluitvorming over voorstellen met budgettaire consequenties, althans voor zover deze niet reeds in de begrotingen voorzien zijn. Bijkomend voordeel van een dergelijke procedure is dat de ontwikkeling van het budgettaire beeld een veel doorzichtiger aanblik kan krijgen.

Daarnaast komt het de studiegroep als aanbevelenswaardig voor, mede ter wille van de integratie van de prioriteitenstelling, dat een procedure wordt ontworpen voor het continu controleren en sturen van de voortgang van voorgenomen ombuigingen. Aldus kan worden zeker gesteld dat ook achteraf de hand wordt gehouden aan een eenmaal getroffen politieke afweging van prioriteiten.

Naast de zuivere budgettaire merites – het in de hand houden van de uitgavenontwikkelingen – is een dergelijke controle achteraf ook uit disciplinair oogpunt van groot belang. Essentiële onderdelen van een voortgangscontrole van ombuigingen moeten zijn:

– een periodieke rapportage van de stand van zaken, gekoppeld aan de besluitvorming omtrent de begrotingsrapportages, aan het parlement
– een strikte scheiding tussen ombuigingen en meevallers
– een soort compensatieregel in lijn met de regels van het stringente begrotingsbeleid. Dit betekent dat gaten in voorgenomen ombuigingen in dezelfde sfeer dienen te worden gecompenseerd.

b. Een volgende aanbeveling ter bevordering van de afweging tussen nut en offer betreft met name *uitvoerende* instanties. In veel gevallen voeren min of meer zelfstandige instanties bepaalde regelingen uit die worden gekenmerkt door een open-einde-karakter. Van een materiële budgettering van rijkswege is daarbij veelal geen sprake. In hoofdstuk 2 en 7 is reeds aangegeven dat de uitvoerende instantie vaak een bepaalde marge van handelingsvrijheid bezit: het subjectieve oordeel speelt een rol bij de toewijzing van rechten. Indien evenwel van daadwerkelijke budgettering geen sprake is, is er voor de desbetreffende instantie geen prikkel om daarbij een terughoudend beleid te voeren. Alle kosten immers worden vergoed en de instantie (of de betrokken individuen) wordt veel meer beoordeeld op de verleende rechten dan op de daarmee samenhangende kosten. In bepaalde gevallen acht de studiegroep het wenselijk een effectieve vorm van *budgettering* te overwegen. Verwezen kan worden naar de aanbevelingen betreffende de sociale zekerheid (paragraaf 8.9). Binnen een vast budget is het aan de uitvoerende instanties om vorm te geven aan de uitvoering van de regeling en aldus zelf tot een zekere prioriteitenstelling te komen, uiteraard binnen de regels van de desbetreffende voorziening. Overigens zal hierop in paragraaf 8.5 in het kader van de flexibiliteit van de collectieve uitgaven nog nader worden ingegaan.

Een alternatief kan zijn om, wanneer de uitvoerende instanties ook een eigen budget hebben (bij voorbeeld gemeenten), een bepaald gedeelte van de kosten van de voorziening ten laste te laten komen van de uitvoerende instantie.

c. Ten slotte de derde groep betrokkenen, de *gebruikers* van collectieve voorzieningen. Ook hier is de verdere toepassing van de profijtgedachte van groot belang ter verbetering van hun prioriteitenstelling.

Zolang (en voor zover) collectieve voorzieningen uit algemene collectieve middelen worden gefinancierd, worden ze de gebruiker als het ware «gratis» ter beschikking gesteld. De kostenkant van de voorziening wordt de gebruiker niet in rekening gebracht. Bij gebrek aan zelfs maar de mogelijkheid om te komen tot een afweging tussen nut en offer zal de gebruiker niet toekomen aan een kostenbewust en selectief gebruik van de voorziening. Noch ten aanzien van het totale niveau van collectieve voorzieningen, noch ten aanzien van de samenstelling daarvan kan de

gebruiker zijn preferenties goed kenbaar maken. Het onvermijdelijke gevolg hiervan is een, vaak ongemotiveerde, wildgroei in voorzieningen.

De studiegroep acht ook hierom een brede en ver gaande toepassing van de profijtgedachte/vormen van eigen risico zeer gewenst. De huidige mate van toepassing van de profijtgedachte/vormen van eigen risico zeer gewenst. De huidige mate van toepassing van de profijtgedachte is nog uiterst beperkt. Uitbreiding op velerlei terrein is mogelijk en behoeft lang niet altijd te stuiten op de nadelen die gebruikelijk naar voren worden gehaald. Zo wijzen recente onderzoekingen van het Sociaal Cultureel Planbureau erop dat verdere toepassing van de profijtgedachte eerder nivellerend dan denivellerend inwerkt op de inkomensverdeling.

8.4. De wijze van normering

8.4.1. *Algemeen*

In vrijwel alle voorgaande hoofdstukken is naar voren gekomen dat de huidige wijze van normering van de collectieve sector gebreken vertoont en in diverse opzichten inadequaat functioneert. De studiegroep acht het van groot belang dat bij een op *beheersing* gericht beleid een *normering* wordt gehanteerd die enerzijds zoveel mogelijk eenvoudig en bestuurlijk hanteerbaar is en anderzijds de «lekken» in de huidige normering dicht. Ten aanzien van het spanningsveld dat dit oplevert wil de studiegroep het volgende opmerken.

Het centrale punt waarom het beheersbaarheids- en beheersingsvraagstuk draait wordt gevormd door de *collectieve uitgaven*. Een daarop gericht beleid moet zich dan ook kunnen oriënteren op normen of taakstellingen ten aanzien van (de ontwikkeling van) collectieve uitgaven. Immers dan bestaat duidelijkheid over wat de inzet moet zijn van het op beheersing gerichte beleid en aldus kan ook achteraf direct worden getoetst in hoeverre dat beleid effectief is geweest.

Bezien we allereerst de *vorm* die kan worden gegeven aan een dergelijke norm of taakstelling voor de uitgaven. Het uitgangspunt daarbij wordt gevormd door een berekening van de ruimte die gelet op trendmatige economische uitgangspunten en de financieel-economische beleidsvoornemens, beschikbaar blijkt te zijn voor (de ontwikkeling van) de totale collectieve uitgaven. De uitkomst van deze berekening – waarover dadelijk meer – kan worden weergegeven in de vorm van de toegestane procentuele groei van het nominale uitgaventotaal, uitgaande van een bepaalde inflatievoet. Deze weergave kan dan worden beschouwd als de norm of taakstelling ten aanzien van het totaal van de collectieve uitgaven. Van belang is vervolgens dat duidelijkheid wordt verkregen over de wijze waarop deze norm of taakstelling binnen bereik kan worden gebracht. Zoals in de paragrafen 8.1 en 8.2 al is bepleit dient daartoe een vertaling te worden gemaakt in de richting van concreet te treffen beleidsmaatregelen. Te denken valt dan aan aanpassing van wetten (bij voorbeeld onderwijswetten, sociale zekerheidswetgeving etc.), veranderingen ten opzichte van bestaande of voorziene voorzieningenniveaus, het al dan niet aangaan van verplichtingen, het al dan niet toepassen van gebruikelijke indexaties e.d. Om deze vertaling te maken dient in de eerste plaats de becijferde toegestane uitgavenontwikkeling te worden geconfronteerd met de ontwikkeling die zou resulteren bij «ongewijzigd» uitgavenbeleid.

Het écart dat uit deze confrontatie voortvloeit geeft aan tot welke omvang per saldo uitgavenbeperkingen dienen te worden aangebracht, gegeven de huidige inzichten.

De omvang van de aldus te berekenen uitgavenbeperkingen dient vervolgens zijn beslag te krijgen in *ombuigingstaakstellingen*. Deze (normatieve) ombuigingstaakstellingen spelen vervolgens een centrale rol in het proces van voorbereiding en uitvoering van de jaarlijkse begrotingen en in de voortrollende meerjarenplanning. Ter zake zij verwezen naar

paragrafen 8.1 en 8.2. Overigens geldt dat de ombuigingstaakstellingen in geval van toepassing van de profijtgedachte ook met middelenverhogingen kunnen worden ingevuld (zie paragraaf 8.4.2.3). Tijdens de *uitvoering* van het beleid kan vervolgens de toetsing van de feitelijke uitgavenontwikkeling aan de afgesproken norm uitwijzen in hoeverre het ombuigingstaakstellende beleid tot de gewenste uitkomsten leidt. De norm fungeert dus als uiteindelijke toetssteen.

Een tweede punt, dat nog nadere aandacht behoeft, is de wijze waarop de ruimte wordt berekend die beschikbaar is voor de collectieve uitgaven. Deze ruimte wordt bepaald door de (elders reeds behandelde) trendmatige uitgangspunten omtrent economische groei e.d. en door de financieel-economische beleidsvoornemens. Deze laatste zijn in het algemeen geformuleerd in termen van taakstellingen ten aanzien van het financieringstekort en de collectieve lastendruk. Juist om het tekort en de lastendruk binnen de gestelde grenzen te houden zijn uitgavenbeperkingen veelal noodzakelijk. Naarmate de taakstellingen ten aanzien van het tekort en de lastendruk stringenter zijn valt de ruimte voor de collectieve uitgaven kleiner uit. Zo kan bij voorbeeld worden becijferd dat, uitgaande van een collectieve sector van 70% NI, een stabilisatie van de collectieve lastendruk, een tekortreductie van 1½% NI per jaar, als aandeel NI constante buitenlandse gasbaten, een inflatievoet van 4% en een reële groeivoet van het nationale inkomen van 1%, de toegestane nominale uitgavengroei 2,8% per jaar beloopt. Wanneer daarenboven wordt uitgegaan van een taakstellende lastendrukdaling van bij voorbeeld 1 procentpunt per jaar beloopt de toegestane uitgavengroei evenwel nog slechts 1,3% per jaar. En ingeval *daarenboven* de taakstellende tekortreductie 2½% NI in plaats van 1½% NI beloopt, dan resteert zelfs geen enkele ruimte meer voor enige nominale stijging van de collectieve uitgaven.

Ten slotte resteert nog de vraag in hoeverre en hoe frequent de aldus te berekenen ruimte voor de uitgavengroei bijstelling behoeft, wanneer zich tegenvallende ontwikkelingen voordoen, bij voorbeeld in de groei van het nationale inkomen of in de aardgasbaten.

In eerdere paragrafen is er al op gewezen dat het *in normale omstandigheden* de voorkeur verdient om de normering te doen plaatsvinden op basis van *trendmatige* uitgangspunten. Aanpassingen in de uitgavenruimte zullen dan niet al te frequent hoeven plaats te vinden en zullen alleen aan de orde zijn wanneer zich substantiële verslechteringen in de trendmatige ontwikkelingen zelve voordoen. De toegestane ruimte voor uitgaven heeft dan een min of meer stabiel karakter en kan als zodanig ook voor de middellange termijn worden gehanteerd. Eventuele (erratische) fluctuaties worden dan opgevangen in het financieringstekort.

De huidige situatie kan evenwel niet als «normaal» worden omschreven. De omvang van het financieringstekort is ongekend groot, en daar komt bij dat het problematisch blijkt te zijn om trendmatige economische ontwikkelingen met enige mate van nauwkeurigheid te voorspellen. In die situatie kan het eerder voor de hand liggen dat tot tussentijdse bijstellingen wordt besloten, zeker wanneer de verslechteringen, die zich voordoen, structureel van aard en substantieel van omvang zijn. Ook dan echter dient een al te frequente bijstelling van het beleid voorkomen te worden. Ter zake zij verwezen naar paragraaf 8.1. Hierbij zij nog eens aangetekend dat, naarmate de te hanteren trendmatige uitgangspunten behoedzamer worden gekozen, de kans op de noodzaak van tussentijdse bijstellingen kleiner wordt.

8.4.2. *Enkele aspecten met betrekking tot de ruimteberekening*

Op een aantal onderdelen van de normering dient nog nader te worden ingegaan. Het gaat dan vooral om een aantal zaken die een rol spelen bij de exacte kwantificering van de ruimte die beschikbaar is voor de collectieve uitgaven. Ook wordt nog ingegaan op de wijze van presentatie van de begrotingsnormering en de toetsing van het gevoerde beleid aan de normen.

8.4.2.1. De collectieve lastendruk

Naar het oordeel van de studiegroep dient stabilisatie van de collectieve lastendruk te worden uitgelegd als het *per saldo* ten minste *voorkomen van lastenverzwarende maatregelen.* Dit impliceert dat het naar het oordeel van de studiegroep bij een beoogde stabilisatie van de collectieve lastendruk niet zo dient te zijn dat een automatisch («endogeen») optredende daling van de collectieve druk in procenten van het nationale inkomen mag worden «gecompenseerd» via lastenverzwarende maatregelen. Een endogene drukdaling leidt tot verminderde ruimte voor collectieve uitgaven.

Centraal moet staan het saldo van lastenverzwarende en -verlichtende maatregelen[5]. Dit laat wel ruimte voor maatregelen in de zin van *verschuivingen* binnen de lastensfeer (tussen belastingtarieven, premiepercentages, belastinggrondslagen en premiegrondslagen). Voorwaarde daarbij is slechts dat dit neutraal geschiedt in die zin, dat die verschuivingen niet tot extra ontvangsten leiden.

Overigens kan er in de fase van begrotingsvoorbereiding normaal gesproken van worden uitgegaan dat macro-stabilisatie tevens micro-stabilisatie betekent. Ten slotte is de studiegroep van mening dat wel gewaakt moet worden voor een situatie waarin het collectieve beslag onbedoeld kan toenemen als gevolg van een mogelijke progressiewerking van belastingen en premies.

8.4.2.2. De niet-belastingmiddelen en de collectieve druk

In de huidige definitie van de collectieve lastendruk worden naast de belastingen en de premies ook alle niet-belastingmiddelen meegenomen, exclusief de exportbaten aardgas. In het regeerakkoord van het tweede kabinet-Van Agt was tevens een uitzondering gemaakt voor opbrengsten uit hoofde van toepassing van de profijtgedachte[6].

De niet-belastingmiddelen omvatten een grote diversiteit aan ontvangsten. Van vele van deze ontvangsten kan worden gesteld dat deze in feite niet het karakter van een collectieve last hebben. De studiegroep heeft in haar vorige rapport hierop reeds gewezen. Als voorbeelden kunnen worden genoemd verrekeningen tussen departementen en tussen overheidslagen, opbrengsten staatsloterij, ontvangsten vanwege voor derden gedane werkzaamheden.

Een bijzondere complicatie doet zich voor bij de toepassing van de profijtgedachte. In een aantal gevallen leidt (verdere) toepassing van de profijtgedachte tot (hogere) niet-belastingontvangsten. Zouden deze als verzwaring van de collectieve druk worden aangemerkt, dan zou deze toepassing geen bijdrage kunnen leveren aan de oplossing van een ombuigingsproblematiek, die immers juist is ingegeven vanuit de gedachte de collectieve lastendruk te beperken. De studiegroep acht een dergelijke dwingende consequentie om diverse redenen minder gewenst.

In de eerste plaats dient te worden bedacht dat de eigen bijdragen, die voortvloeien uit toepassing van de profijtgedachte, vanuit de gebruiker bezien van een geheel ander karakter zijn dan belastingen en premies. Het betalen van de eigen bijdrage berust in beginsel op een min of meer marktconform handelen van de gebruiker, terwijl belastingen en premies zich kenmerken door een verplicht karakter zonder dat daar een direct mee samenhangende voorziening tegenover staat. Het gevolg is dat eigen bijdragen vaak veel minder als een collectieve last zullen (kunnen) worden ervaren dan belastingen en premies. Belastingen en premies beperken het vrij besteedbare inkomen, eigen bijdragen niet.

Hierbij moet worden aangetekend dat er op deze regel uitzonderingen zijn. Ingeval het gaat om eigen bijdragen bij *verplicht gebruik* van een voorziening, dan heeft die eigen bijdrage een soortgelijk karakter als belastingen en premies. Een grensgeval vormen naar het oordeel van de

[5] Het ligt daarbij voor de hand om de normale inflatiecorrecties niet als maatregelen te kwalificeren.

[6] Daarnaast werd een «uitloop» op de stabilisatienorm acceptabel geacht van maximaal de stijging van de binnenlandse aardgasbaten, voor zover het de niet-belastingmiddelen betrof. Het collectieve-lastenkarakter van deze middelen werd echter niet ter discussie gebracht.

studiegroep de omroepbijdragen. Welbeschouwd is hier sprake van een vrijwillige toepassing van de profijtgedachte. Anderzijds kan niet zonder meer worden voorbijgegaan aan het feit dat verhoging van de omroepbijdrage vrij algemeen als een lastenverzwaring zal worden beschouwd die vergelijkbaar is met bij voorbeeld een belastingverzwaring. Dit hangt met name samen met de brede «verspreiding» van de omroepbijdrage en met de ondeelbaarheid ervan. Een zelfde redenering geldt bij voorbeeld ook voor de vastrechtbedragen die voor de telefoon betaald worden.

Een tweede argument om in het algemeen toepassingen van de profijtgedachte te betrekken bij de oplossing van een ombuigingsproblematiek is van meer pragmatische aard. In veel gevallen leidt verdere toepassing van de profijtgedachte niet tot hogere niet-belastingontvangsten, maar tot lagere collectieve uitgaven. Te denken valt aan alle vormen van overheidssubsidie die, zuiver bezien, berusten op een vorm van niet (volledig) toepassen van de profijtgedachte. Het komt de studiegroep niet als zinvol en werkbaar voor om maatregelen in deze laatste categorie wel als ombuiging te beschouwen (en daaraan valt als zodanig uiteraard niet te ontkomen), en, waar hogere ontvangsten resulteren, dat niet te doen. Dit klemt te meer omdat het verschil in resultaat in wezen veelal het gevolg is van grotendeels boekhoudkundige toevalligheden. Zo zouden hogere schoolgelden tot hogere ontvangsten voor het Rijk leiden, maar hogere collegegelden tot lagere rijksuitgaven. En zo leidt een verhoging van de tarieven openbaar vervoer tot lagere uitgaven en een verhoging van loodsgelden tot hogere ontvangsten.

Dergelijke volstrekt boekhoudkundige verschillen mogen er naar het oordeel van de studiegroep niet toe leiden dat in het ene geval een maatregel als ombuiging wordt beschouwd en in een ander vergelijkbaar geval dat niet zou kunnen.

In het licht van het bovenstaande adviseert de studiegroep om de systematiek met betrekking tot het rekenen van de niet-belastingmiddelen tot de collectieve lasten te wijzigen, onder behoud van de gewenste eenvoud die daarbij moet worden betracht. Waar thans alle niet-belastingmiddelen behoudens een enkele uitzondering tot de collectieve lasten worden gerekend zouden voortaan alle niet-belastingmiddelen *behoudens een beperkt aantal specifiek aan te wijzen ontvangsten* juist *buiten* beschouwing kunnen blijven. De uitzondering dient dan te gelden voor ontvangsten *die evident het karakter van een collectieve last hebben.* In concreto denkt de studiegroep dan aan

- de binnenlandse aardgasbaten;
- met belastingen vergelijkbare heffingen zoals milieuheffingen en de (inmiddels niet meer effectieve) SIR-heffing;
- eigen bijdragen op voorzieningen waarvan het gebruik verplicht is gesteld.

Uitdrukkelijk wil de studiegroep hierbij aantekenen dat dit voorstel niet aldus mag worden geïnterpreteerd dat thans ongelimiteerd de deur openstaat voor verhogingen van de overige niet-belastingmiddelen. Met name in randgevallen als de omroepbijdrage is een uiterst terughoudende opstelling gewenst. Het voorstel maakt het evenwel wel mogelijk dat, met oog voor de geschetste beperkingen, in het algemeen een verdere toepassing van de profijtgedachte als een ombuiging kan worden aangemerkt.

8.4.2.3. Het dichten van lekken

In een aantal opzichten is de normering van de collectieve sector niet geheel sluitend. In hoofdlijnen zijn daarbij in de voorgaande hoofdstukken twee categorieën «lekken» gesignaleerd, te weten:

a. het financieringssaldo van de sociale verzekeringsfondsen (SV) is, in tegenstelling tot de premie-opbrengsten, niet betrokken in de normering (hoofdstuk 2);

b. diverse vormen van extra budgettair beslag van overheidshandelen blijven buiten beeld (hoofdstuk 6).

Ad a. De studiegroep is van oordeel dat ten aanzien van de sector van de sociale verzekeringen de strikte eis dient te worden gesteld dat van jaar op jaar een zodanige premiestelling plaatsvindt, dat ex ante wordt voldaan aan de normatieve vermogenspositie van de sociale fondsen. Tussentijdse afwijkingen van uitgaven en/of ontvangsten zullen kunnen nopen tot het aantrekken van geld- en kapitaalmarktmiddelen ter dekking van opgetreden tekorten respectievelijk tot het aanbieden daarvan in geval van overschotten; dit behoort tot de eigen verantwoordelijkheid van de fondsbesturen. Via de premiestelling in het volgende jaar dient een en ander weer recht te worden getrokken.

Ervan uitgaande dat deze regel wordt nageleefd is er geen uitgesproken behoefte om het SV-saldo gezamenlijk met het tekort van de overheid bij de normering te betrekken. Over de jaren heen genomen zal het immers op zijn aanvaardbare niveau zitten; er kan slechts sprake zijn van min of meer erratische bewegingen daaromheen.

In de praktijk overigens is gebleken dat gestelde spelregels niet altijd worden nageleefd. De afgelopen jaren zijn verschillende malen beleidsbeslissingen genomen, die niet sporen met de eis van kostendekkendheid in de SV-sfeer. In dat geval dient dit uiteraard in de cijfers met betrekking tot de collectieve sector tot uitdrukking te worden gebracht.

Overigens adviseert de studiegroep om, in het verlengde van de wijze van verwerking van het SV-saldo, ook het OPL-saldo meer op een trendmatige wijze, dat wil zeggen zonder de erratische bewegingen, in het beeld van de normering te betrekken. Hierbij speelt met name ook een rol het late ter beschikking komen van realisatiecijfers. In de regel zou kunnen worden volstaan met het verwerken van een realistisch te achten trendmatig saldo van de OPL.

Ad b. Ten aanzien van de diverse vormen van extra-budgettair overheidsbeslag zijn in hoofdstuk 6 reeds aanzetten tot verbeteringen gegeven. Niet in alle gevallen is er de noodzaak of zijn er werkbare mogelijkheden tot concrete verbeteringen ten opzichte van de huidige praktijk. Achtereenvolgens wordt ingegaan op de regelgeving, de problematiek met betrekking tot het ABP en de garantieverlening.

Ten aanzien van het verschijnsel regelgeving moet worden geconstateerd dat er geen vaste regels zijn volgens welke dit consequent in de normering van de collectieve sector kan worden betrokken. De studiegroep moet daarom volstaan met tweeërlei advies:

– in algemene zin moet in de besluitvorming een ruimer gezichtspunt worden gehanteerd dan het louter budgettaire. Meer continue aandacht voor de financiële gevolgen van regelgeving is gewenst;

– vermeden dient te worden dat vormen van regelgeving worden gehanteerd met als doel om aan de budgettaire klem te ontkomen.

Hierop wordt nader ingegaan, als de definiëring van ombuigingen aan de orde is.

Ten aanzien van het ABP wil de studiegroep het aanmerken van «grepen uit de kas» als ombuiging ten enen male afwijzen. Wanneer tegenover verlagingen van pensioenpremies en/of andere bijdragen aan het ABP geen reële pensioenverlagende maatregelen staan levert een en ander geen bijdrage aan de oplossing van een ombuigingsproblematiek.

Gecompliceerder ligt de zaak wanneer we te maken hebben met maatregelen, die *eerst op de langere termijn* tot lagere uitgaven van het ABP leiden, maar als gevolg waarvan, op actuariële gronden, al wel *direct* een forse verlaging van pensioenpremies mogelijk is. De studiegroep wil hier volstaan met beide zijden van de zaak te belichten.

Enerzijds is het duidelijk dat dergelijke maatregelen vooral op termijn een (substantiële) bijdrage leveren aan de terugdringing van de collectieve

sector, waarbij de besparingen als reële verlichting van de budgettaire en de financieringsproblematiek kunnen worden aangemerkt. Daar komt bij dat het geen goede zaak zou zijn wanneer dergelijke fundamentele ombuigingen niet of maar heel moeizaam tot stand zouden komen, louter vanwege het feit dat zij in de eerste jaren slechts een beperkte bijdrage zouden leveren aan de oplossing van een ombuigingsproblematiek.

Anderzijds moet worden geconstateerd dat in de eerste jaren tegenover een verlaging van de rijksuitgaven automatisch een nagenoeg evenzoveel krappere voorinschrijfrekening staat, zodat per saldo vrijwel geen bijdrage wordt geleverd aan de oplossing van de – met name in het huidige tijdsbestek zo urgente – financieringsproblematiek van het Rijk.

Ten slotte het terrein van de garantieverlening. In hoofdstuk 6 is reeds gepleit voor een breder en consequenter toezicht op *centraal* niveau op alle vormen van garantieverlening, met een bijzonder oog voor het mogelijke budgettaire bezwaar in latere jaren. Tevens is reeds ingegaan op de problemen die een algeheel en consistent toetsingskader voor garanties verhinderen. Ook is de suggestie naar voren gebracht betreffende een consequenter toepassen van een marktconforme garantieverlening: door als prijs een risicopremie te vragen wordt concurrentievervalsing voorkomen, wordt het budgettair bezwaar kleiner en wordt een zekere impuls tot beheersing ingebouwd. Voorwaarde is overigens wel dat het introduceren van een risicopremie geen afbreuk doet aan de beoogde inhoud van de desbetreffende regelingen. Een concrete uitwerking van de suggestie vereist dan ook nog nadere bestudering.

Een belangrijke categorie van garanties is afzonderlijk aan de orde gesteld, namelijk garanties die in de plaats komen van collectieve uitgaven en die activiteiten beogen teweeg te brengen die normaal tot onderwerp van collectieve zorg worden gerekend.

Met name betreft dat thans de woningbouw en de ontwikkelingssamenwerking. De studiegroep acht het, gelet op de ervaringen van de afgelopen jaren, ten zeerste geboden dat de sluipwegen, die hier bewandeld (kunnen) worden, worden afgesneden. Daartoe is een tweetal alternatieve effectieve mogelijkheden voorhanden, te weten:

– rebudgettering van de desbetreffende activiteiten; de uitgaven worden dan weer normale begrotingsuitgaven;

– aan het normale begrotingsbeeld wordt een regel toegevoegd, bevattende het extra-budgettaire overheidsbeslag. Dit kan vervolgens bij het normale begrotingsbeeld worden opgeteld.

In beide gevallen kan er geen sprake meer van zijn dat activiteiten buiten het officiële begrotingsbeeld om toch de facto als overheidsuitgaven in stand blijven. Overigens verdient rebudgettering in het algemeen de voorkeur[7], terwijl de tweede mogelijkheid meer als «vangnet» moet worden beschouwd, namelijk indien rebudgettering achterwege blijft.

Met betrekking tot de woningbouw wijst de studiegroep nog specifiek op de gevaren die kleven aan het hanteren van een afzonderlijke norm voor de totale bouwsector, waarbinnen volledige flexibiliteit mogelijk zou zijn (zie hoofdstuk 6).

Anderzijds is het ook niet zinvol om de beheersing enkel en alleen te richten op het traditioneel via de begroting gefinancierde gedeelte, i.c. de woningwetbouw. Dan resteren nl. vluchtwegen uit de budgettaire klem. Om uit dit dilemma te komen adviseert de studiegroep dat allereerst een duidelijke keuze wordt gemaakt omtrent welk deel van de woningbouwmarkt als een *specifieke overheidstaak* moet worden beschouwd. Het gaat dan om een nadere begripsbepaling van sociale woningbouw. Het ligt daarbij voor de hand dat een bepaald maximaal stichtingskostenniveau wordt gehanteerd. Daarbinnen dient de overheid dan in budgettaire afweging te bepalen welke ruimte zij vrijmaakt voor woningbouw waarvoor zij zelf wil zorgdragen. Aldus wordt een contingent sociale woningbouw vastgesteld, waarvan het *totale kapitaalmarktbeslag* relevant is voor het overheidsbeslag, of dit nu budgettair of extra-budgettair is. Woningbouw buiten dit contingent

ı het geval van ontwikkelingssamenwerking ·iseert de studiegroep de rebudgettering anig vorm te geven dat het Rijk voortaan : een garantie maar een normale lening en commerciële voorwaarden verleent aan NIO. Eveneens onder het hulpplafond blijft ı op de rijksbegroting staan de aan de NIO ·erlenen rentesubsidie. Het budgettaire co op de door de NIO verstrekte leningen nt tevens ten laste van het hulpplafond. ius wordt een in brede zin budgettair ıtrale rebudgettering bereikt.

bevindt zich in de zogenaamde vrije sector, onafhankelijk van het stichtingskostenniveau.

Het financiële instrumentarium dient te zijn afgestemd op dit onderscheid. Voor het contingent sociale woningbouw kunnen bestaande instrumenten als garanties, leningen en subsidies worden gehanteerd. In de vrije sector dienen leningen en garanties te worden uitgesloten en ten aanzien van de subsidieverlening (object- en subjectsubsidies) dient een substantieel ander regime te heersen dan voor de sociale woningbouw. In hoofdstuk 6 zijn daartoe reeds enige mogelijkheden geschetst.

8.4.2.4. Het begrip ombuiging

In paragraaf 8.4.1 is aangegeven dat, ter bepaling van te treffen beleidsmaatregelen, een confrontatie dient plaats te vinden tussen de toegestane (beschikbare) ruimte voor de totale collectieve uitgaven en de uitgavenontwikkeling zoals die zou zijn bij *ongewijzigd uitgavenbeleid.* Het écart dat hieruit voortvloeit dient vervolgens te worden vastgelegd in *ombuigingstaakstellingen,* welke later in de begrotingsvoorbereiding en -uitvoering met concrete ombuigingen dienen te worden ingevuld.

Een aantal van de elementen die hier aan de orde zijn verdient nadere aandacht. In het bijzonder gaat het dan om:

a. het begrip ombuiging;
b. het begrip ongewijzigd beleid; het ijkpunt van ombuigingen;
c. de toerekening van ombuigingen aan deelterreinen.

Ad a. Ten dele als uitvloeisel van het vorenstaande dient een aantal opmerkingen te worden gemaakt ter bepaling van het begrip ombuiging. Vooropgesteld zij dat er naast ombuigingen meer soorten maatregelen zijn die kunnen bijdragen aan de financiële en sociaal-economische doelstellingen van een kabinetsbeleid. Te denken valt aan zaken als deregulering, loonmatiging etc. die, zeker op de langere termijn, mede de noodzakelijke omvang van ombuigingen kunnen bepalen, maar als zodanig niet als ombuiging kunnen worden gekarakteriseerd. Het ligt dan ook in de rede het begrip ombuigingen goed af te perken, ten einde duidelijkheid te verschaffen ten behoeve van het vaststellen en vervolgens invullen van ombuigingstaakstellingen.

Kort samengevat dient het bij ombuigingen te gaan om *concreet aanwijsbare maatregelen die rechtstreeks aangrijpen op de omvang van de collectieve sector en die ertoe bijdragen dat de collectieve uitgaven kunnen dalen. Als gevolg daarvan kan dan het financieringstekort worden verlaagd zonder dat daartoe lastenverzwarende maatregelen benodigd zijn.*

De eis dat het dient te gaan om *maatregelen* strekt ertoe om (al dan niet structurele) meevallers uit te sluiten. Meevallers en ombuigingen dienen in het budgettaire besluitvormingsproces strikt gescheiden te blijven, in die zin dat meevallers niet kunnen dienen als invulling van ombuigingstaakstellingen. Meevallers dienen te worden betrokken bij de becijfering van de uitgavenontwikkeling bij ongewijzigd beleid. Het begrip meevaller dient daarbij breed te worden geïnterpreteerd: alle uitgavenontwikkelingen waartoe geen specifieke maatregelen behoeven te worden getroffen, respectievelijk welke automatisch uit bestaande systemen voortvloeien[8].

De eis van *aanwijsbaarheid* impliceert dat een ombuiging gepaard zal moeten gaan met concrete beleidsmaatregelen. Niet volstaan mag worden met verbale vormgeving; met name niet nader uitgewerkte posten als «volume-beleid» in het sociale zekerheidsbeleid, korting prijsbijstelling en andere stelposten moeten, naar het inzicht van de studiegroep, ten enenmale vermeden worden.

Dat ombuigingen rechtstreeks op de omvang van de collectieve sector dienen aan te grijpen is een voorwaarde die ertoe strekt om een te brede definitie te voorkomen. Het sluit bij voorbeeld uit dat het stimuleren van de economische groei of loonmatiging als ombuiging kan worden geduid. De

Wijzigingen in automatismen zijn uiteraard ist wel als ombuiging aan te merken.

invloed van dergelijke factoren dient veeleer mee te spelen bij de bepaling van de noodzakelijke omvang van ombuigingen. Bij de latere invulling daarvan kunnen ze dan buiten beschouwing blijven.

Overigens kunnen, in aansluiting op wat in hoofdstuk 6 is betoogd over extra-budgettair beslag van overheidshandelen, omzettingen van collectieve uitgaven in vormen van regelgeving (verplicht gebruik, verplichte voorzieningen) niet dienen als invulling van ombuigingen. De bereikte verlaging van de collectieve uitgaven is dan in zoverre optisch, dat de reële economische last op de maatschappij geen verandering ondergaat.

In het verlengde hiervan dient terughoudendheid te worden betracht met het aanmerken van voorstellen tot privatisering van overheidstaken als ombuiging (zie hoofdstuk 6). Al te gauw is privatisering een goedkope maar bijna loze vervanging van reële ombuigingen. Daarmee zij overigens niets afgedaan aan de mogelijke eigen merites van privatiseringsgedachten.

Het voorgaande geeft een aantal kenmerken van ombuigingen en biedt een handvat om in concrete gevallen een oordeel te formuleren of iets als ombuiging kan worden aangemerkt of niet.

Ad b. Naast de vraag wat al dan niet een ombuiging is dient aandacht te worden besteed aan de vraag ten opzichte waarvan ombuigingen dienen te worden gemeten. Het gaat dan om het *ijkpunt* dat, zo blijkt uit paragraaf 8.4.1, gelegen dient te zijn in de verwachte ontwikkeling bij *ongewijzigd beleid.* Voor een evenwichtige benadering van de diverse deelterreinen van de collectieve sector is het gewenst dat de definiëring van wat onder ongewijzigd beleid wordt verstaan op zo uniform mogelijke wijze geschiedt. Het leidt immers tot een vertekening van ombuigingsinspanningen en daardoor tot een inadequate verdeling van de daadwerkelijke ombuigingen indien op het ene terrein wordt omgebogen ten opzichte van een gelijkblijvend uitgaven- of voorzieningenniveau en op het andere terrein ten opzichte van nog sterk stijgende trends. Voorbeelden hiervan zijn zowel te vinden op de rijksbegroting alsook in de sector gezondheidszorg.

In het algemeen pleit de studiegroep dan ook voor expliciete en uniforme extrapolatieregels ten aanzien van ongewijzigd beleid voor de totale collectieve sector. In het bijzonder kan daarbij gedacht worden aan de pogingen die thans reeds worden ondernomen om te komen tot een harmonisatie van de personeelsramingen in de quartaire sector. De exercities die ter zake door het Sociaal Cultureel Planbureau worden verricht beogen voor alle onderdelen van de quartaire sector een uniforme beleidsneutrale extrapolatie te geven van de omvang van het personeelsbestand, gebaseerd op eenduidig te kwantificeren gebruiksindicatoren. Wel dient hierbij de kanttekening te worden geplaatst dat de indruk vermeden moet worden dat deze extrapolaties als zodanig de meest zinvolle beleidsrichting aanduiden.

Ad c. Ten slotte dient te worden stilgestaan bij de toerekening van ombuigingen aan deelterreinen van de collectieve sector. Concreet kan zich bij voorbeeld de vraag voordoen of kortingen op salarissen van trendvolgers in sectoren als het onderwijs, de gezondheidszorg e.d. dienen te worden gerekend tot de ombuigingen in de desbetreffende sector of die in de arbeidsvoorwaarden van ambtenaren en trendvolgers. In dergelijke gevallen stelt de studiegroep twee samenhangende uitgangspunten voorop.

In de eerste plaats dient de verdeling van de collectieve sector in deelterreinen met eigen ombuigingstaakstellingen zodanig te geschieden dat er sprake is van een zekere homogeniteit binnen de deelterreinen.

In de tweede plaats dienen ombuigingen waar mogelijk te worden toegerekend aan dat terrein waar primair de desbetreffende maatregel wordt getroffen. Ingeval het gaat om de doorwerking van algemene salarismaatregelen naar de afzonderlijke deelgebieden van de collectieve sector, dient die doorwerking derhalve te vallen onder de ombuigingen in de sfeer van de arbeidsvoorwaarden voor ambtenaren en trendvolgers.

Alleen wanneer sprake is van *specifieke* maatregelen in de rechtspositionele sfeer in een bepaalde sector, kunnen de ombuigingen aan die deelsector worden toegerekend.

8.4.2.5. De presentatie

Het functioneren van de normering van de collectieve sector kan versterkt worden door een zodanige externe presentatie van de *uitkomsten* van het besluitvormingsproces dat daaruit op heldere wijze naar voren komt in hoeverre aan de aanvankelijke gestelde normen de hand is gehouden.

In dit licht stelt de studiegroep voor om voortaan in de miljoenennota en in de diverse begrotingsrapportages aan het parlement bij de presentatie van het totaalbeeld van de collectieve sector een gestandaardiseerde tabel ter zake op te nemen. In de miljoenennota 1983 is een dergelijk overzicht reeds opgenomen voor wat betreft het financieringstekort en de collectieve lastendruk.

8.5. De flexibiliteit van de collectieve uitgaven

Een zeer groot deel van de collectieve uitgaven wordt gekenmerkt door ten minste enigerlei vorm van inflexibiliteit. Op de korte termijn kan slechts 5% van de collectieve uitgaven als – althans technisch – volledig flexibel worden beschouwd. Naast deze *technische* inflexibiliteit is ook vaak sprake van een groot *politiek-bepaalde* inflexibiliteit. Vooral onder druk van belangengroepen respectievelijk de algemene publieke opinie (verkregenrechten-idee) stuiten beleidsingrepen op velerlei terrein op politieke barrières, zowel in het parlement als in het kabinet.

Een dermate grote inflexibiliteit brengt grote gevaren en nadelen met zich. In de eerste plaats dreigt het totaal van de collectieve uitgaven er een zekere mate van onbeheersbaarheid door te krijgen. De vergelijking met de olietanker dringt zich op. In de tweede plaats kan een zorgvuldige prioriteitenafweging erdoor in het gedrang komen. Immers de neiging zal ontstaan om, indien op korte termijn bepaalde ingrepen in het totaal van de collectieve uitgaven onvermijdelijk blijken, deze met name te lokaliseren in het flexibele gedeelte; een dergelijke keuze behoeft echter geenszins te stroken met een reële prioriteitenafweging.

In hoofdstuk 2 is aangegeven dat er een aantal oorzaken is van de technische inflexibiliteit. In datzelfde en in andere hoofdstukken is op factoren van politieke aard ingegaan. Voorstellen tot vergroting van de flexibiliteit zullen moeten aangrijpen bij de geschetste oorzaken van inflexibiliteit. Deze zullen nu achtereenvolgens worden doorgelopen.

8.5.1. *Indexatiemechanismen*

Zowel in de sfeer van de rijksbegroting en bij de lagere overheden als in de sfeer van de sociale verzekeringen is het merendeel van de uitgaven op enigerlei wijze gekoppeld aan de loonstijging in het particuliere bedrijfsleven. Bezien vanuit de optiek van de beheersbaarheid van de collectieve uitgaven moeten de wijd verbreide indexatietendensen zonder meer als een handicap worden beschouwd. Afschaffing ervan zal de beheersbaarheid ten goede kunnen komen. Voor de goede orde zij opgemerkt dat het er hierbij niet om gaat dat salarissen en uitkeringen per se hoger of lager dan thans zouden moeten zijn, maar dat de automatische indexaties als zodanig ter discussie dienen te worden gesteld.

Wat betreft de arbeidsvoorwaarden in de collectieve sector gaan de gedachten uit naar een zelfstandig arbeidsvoorwaardenbeleid. Daarin zou een of twee malen per jaar het te voeren beleid onderwerp van overleg tussen het kabinet – in de persoon van de Minister van Binnenlandse Zaken voor ambtenaren en de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid voor de trendvolgers – en de vertegenwoordigers van werknemers zijn.

Elementen die in de onderhandelingen een rol zullen spelen zijn de nominale ontwikkelingen elders (prijzen, lonen bedrijfsleven), de arbeidsmarktverhoudingen (wervingskracht) en – vooral van belang vanuit de beheersbaarheidsoptiek – de budgettaire situatie, inpasbaarheid en ter zake gemaakte kabinetsafspraken.

Wat betreft de sociale uitkeringen dient aan andere mogelijkheden te worden gedacht, aangezien hier geen sprake is van een marktsituatie waarin tussen werkgevers en werknemers kan worden onderhandeld. De studiegroep denkt daarbij vooral aan een constructie, waarbij de overheid zelfstandig één- of eventueel tweemaal per jaar het beleid ten aanzien van de uitkeringen vaststelt, rekening houdend met nominale ontwikkelingen elders en de budgettaire situatie en inpasbaarheid. Verwezen zij ook naar paragraaf 8.9.

8.5.2. *Open-einde-regelingen*

Open-einde-regelingen worden hierdoor gekenmerkt, dat de besluitvormende instantie, i.c. de (centrale) overheid, geen eenduidige greep heeft op de uiteindelijke financiële consequenties van de desbetreffende regeling. Voor zover het daarbij gaat om de relatie tussen de centrale overheid en lagere overheden, zij wat betreft verbeteringsvoorstellen verwezen naar paragraaf 8.6. Thans staan centraal de bevoegde uitvoeringsinstanties.

Zoals in hoofdstuk 2 al is aangegeven kan de beheersbaarheid hier worden vergroot door aan de regelingen een budgettaire randvoorwaarde toe te voegen, in de vorm van een daadwerkelijke en effectieve budgettering. De aanvankelijke onbeheersbaarheid wordt dan opgeheven doordat uitgegaan wordt van een vast budget. Daarbinnen moet dan, gegeven de eigenlijke regelgeving, door de uitvoerende instantie een zodanig toewijzingsbeleid worden gevoerd dat de budgettaire voorzieningen niet worden overschreden. Een belangrijke beperking is overigens hierin gelegen, dat een dergelijke budgettering niet tot rechtsongelijkheid mag leiden. Het mag niet zo zijn dat bepaalde elementair geachte voorzieningen voor de een wel en voor de ander niet beschikbaar zijn, louter omdat op een gegeven moment het geld op is. Dit impliceert dat een stringente budgettering beperkt zal moeten blijven tot regelingen waarbij de rechtsongelijkheid geen factor van belang kan zijn. Als mogelijke voorbeelden denkt de studiegroep dan aan regelingen als de BKR, de WSW, voorzieningen in de AAW e.d. Budgettering in sociale verzekeringsuitgaven ziet de studiegroep in het algemeen als uiterst problematisch.

8.5.3. *Juridische verplichtingen*

In belangrijke mate komt de inflexibiliteit van de collectieve uitgaven voort uit het feit dat tal van kasuitgaven reeds vroegtijdig zijn vastgelegd door juridische verplichtingen. Op zich zelf beschouwd is dit verschijnsel niet vreemd. Wel noopt het in ieder geval tot een bijzondere aandacht, met name vanuit de optiek van de beheersbaarheid, voor het aangaan van verplichtingen. In veel gevallen zal daar immers het aangrijpingspunt liggen om uiteindelijk ook de ontwikkeling van de kasuitgaven optimaal te beheersen. Het gaat daarbij om een onderwerp van financieel-technische aard, dat in paragraaf 8.8 in een uitgebreider kader aan de orde zal komen. Hier zij derhalve volstaan met een verwijzing naar die paragraaf en de daarin behandelde verbeteringsvoorstellen.

8.5.4. *Rentebetalingen*

De inflexibiliteit die de rentebetalingen van de overheid kenmerkt valt niet teniet te doen. De enige mogelijkheid om de nadelige effecten daarvan te mitigeren is alles in het werk te stellen om de ontwikkeling van de toekomstige rentebetalingen zoveel mogelijk af te vlakken. De aangrijpingspunten daarbij zijn reductie van het financieringstekort en van de rentevoet.

Daarbij zij bedacht dat een van de belangrijkste instrumenten ter reductie van de rentevoet de reductie van het financieringstekort is.

De opvallende conclusie is derhalve gewettigd dat het niet alleen zo is dat de – om economische redenen – gewenste reductie van het financieringstekort gebaat is bij een beheerste ontwikkeling van de collectieve uitgaven, maar dat evenzeer de gewenste beheerste ontwikkeling van de collectieve uitgaven ten zeerste gebaat is bij een reductie van het financieringstekort. De studiegroep acht hierin een zelfstandig – zij het bijkomend – argument gelegen voor een forse reductie van het financieringstekort op korte termijn.

8.5.5. *De door politieke en maatschappelijke factoren bepaalde inflexibiliteit*

Zowel vanuit het politieke proces (kabinet en parlement) als vanuit het maatschappelijk gebeuren is sprake van een per saldo opwaartse druk op de collectieve uitgaven vanwege het «verkregen-rechten-idee». Hierdoor is de neerwaartse flexibiliteit sterk beperkt, terwijl de opwaartse flexibiliteit zeer groot blijkt.

Het *proces* zelve, waarbij eenmaal gewekte verwachtingen leiden tot een idee van verkregen-rechten, zal niet licht zijn tegen te gaan. Het aangrijpingspunt voor verbeteringsvoorstellen zal derhalve moeten zijn het tegengaan van het wekken van (te) hoog gespannen verwachtingen. Dit heeft betrekking op het politieke niveau.

In de *eerste* plaats dient op kabinetsniveau een stringente procedurele afspraak te bestaan over het doen van uitspraken en toezeggingen met onvoorziene budgettaire consequenties. Concreet kan die afspraak inhouden dat in alle gevallen *vooraf* overeenstemming met de Minister van Financiën dient te bestaan over dergelijke toezeggingen. Een dergelijke afspraak kan ten tijde van de kabinetsformatie al worden gemaakt en ligt overigens in lijn met de bevoegdheden die de Minister van Financiën in het kader van de Comptabiliteitswet heeft.

Een *tweede* mogelijke verbetering is reeds in paragraaf 8.3 behandeld. Gedoeld wordt op het concentreren van de besluitvorming over voorstellen met budgettaire implicaties alsmede de financiële inpassing daarvan in een beperkt aantal beslismomenten. Dan kan op consistente en evenwichtige wijze een afweging plaatsvinden tussen eventueel nieuw beleid en de compensatie daarvan. Daardoor worden de mogelijkheden beperkt dat telkens fragmentarisch op politiek niveau toezeggingen tot stand komen zonder dat over de gemeenschappelijke prijs daarvan wordt besloten.

Een *derde* element dat in dit kader nog moet worden aangestipt is het karakter van de meerjarencijfers. In paragraaf 7.1 is reeds ingegaan op het feit dat de meerjarencijfers in de procedure van een voortrollende meerjarenplanning van ombuigingen niet het karakter (mogen) hebben van *beschikbare* totalen. Zowel binnen de politiek als naar buiten toe zal het voortrollende en daarmee in zekere zin telkens voorlopige karakter van meerjarencijfers en meerjarige ombuigingstaakstellingen duidelijk moeten worden. Aan de andere kant mag dit er uiteraard ook weer niet in ontaarden dat al te frequent op reeds gedane toezeggingen wordt teruggekomen. Met name ten opzichte van gemeenten en gesubsidieerde instellingen is hier wel enige terughoudendheid gewenst.

Ten slotte adviseert de studiegroep om, ter wille van de flexibiliteit, in het meerjarige begrotingsbeleid een uiterst terughoudende verwerking van beleidsintensiveringen te hanteren[9]. Eenmaal verwerkte intensiveringen leiden bijna direct tot een idee van verworven rechten, terwijl de ervaring leert dat het weinig problematisch is om desgewenst binnen een korte spanne tijds een invulling te geven aan beleidsintensiveringen. De in paragraaf 8.1 bepleite procedure van een meerjarige *oningevulde reserve* voor prioriteiten is dan ook vanuit de optiek van de flexibiliteit van het grootste belang.

Uiteraard dienen eenmaal vastgelegde eleidsintensiveringen wel zo reëel mogelijk ı de ramingen te worden verwerkt.

Meer in het algemeen is het overigens van belang dat meerjarencijfers ook daadwerkelijk ongewijzigd beleid impliceren. Het is (ook) vanuit de optiek van de flexibiliteit ongewenst te werken met meerjarencijfers waarin een oplopend voorzieningenniveau is vervat (zie paragraaf 8.4.4). Dergelijke projecties gaan immers een eigen leven leiden en worden politiek en maatschappelijk ervaren als verworven rechten. Het gevolg daarvan is dat het aanbrengen van daadwerkelijke ombuigingen des te problematischer wordt. Voorkomen moet worden dat zaken die geen werkelijke ombuiging zijn – zoals het niet laten doorgaan van beleidsintensiveringen – wel als ombuiging (moeten) worden gepresenteerd.

8.6. Het beleid ten aanzien van de lagere overheden

8.6.1. *Specifieke uitkeringen*

De beheersbaarheid van de OPL-uitgaven, bezien vanuit de optiek van de centrale overheid, is gediend bij een drastische sanering van het systeem van specifieke uitkeringen. Bij een dergelijke sanering zijn ook de lagere overheden gebaat aangezien het hun beleidsruimte kan vergroten, en daarmee het draagvlak voor het aanpassingsproces aan verminderde financiële mogelijkheden verbreedt.

Primair dient, naar het oordeel van de studiegroep, gestreefd te worden naar een ver gaande uitdunning van de huidige ± 500 specifieke uitkeringen, onder gelijktijdige verhoging van de algemene uitkering. Met name die specifieke uitkeringen dienen te worden afgeschaft, waar de indirecte kosten relatief hoog zijn en waar niet van substantiële bijzondere factoren (spreiding in tijd of naar regio) sprake is. Onder verwijzing naar het heroverwegingsrapport ter zake kan worden gesteld dat een dergelijke uitdunning voor de gemeenten vrij pijnloos kan verlopen. Gelet op de wet van de grote aantallen zal immers een grootscheepse verschuiving naar de algemene uitkering voor de overgrote meerderheid van de lagere overheden ongeveer neutraal kunnen verlopen.

Overigens zal de bepleite verschuiving van specifieke uitkeringen naar de algemene uitkering wel gepaard moeten gaan met een verminderd «paternalisme» vanuit de centrale overheid ten opzichte van de lagere overheden. Met andere woorden, de regelgeving ten aanzien van de betrokken voorziening dient navenant te worden verminderd.

Niet in alle gevallen echter zal afschaffing van de specifieke uitkeringen tot de mogelijkheden/wenselijkheden behoren. In dat geval dient te worden gestreefd naar het bundelen van regelingen op één beleidsterrein, zoals nu in voorbereiding is ten aanzien van de stadsvernieuwing. Ook kan worden gedacht aan het duidelijker wettelijk regelen van de diverse specifieke uitkeringen. Verder zijn nog diverse andere verbeteringen denkbaar, die met name ten doel hebben de prioriteitenafweging en efficiency bij de lagere overheden beter tot hun recht te laten komen en tegelijkertijd de beheersbaarheid voor de centrale overheid te vergroten. De belangrijkste voorwaarde daarbij is dat het declaratiebeginsel en het open-einde-karakter zoveel mogelijk worden uitgebannen. In volgorde van vèrgaandheid *èn* wenselijkheid denkt de studiegroep daarbij aan de volgende alternatieven.

1. De uitkering wordt *gebudgetteerd;* op het niveau van de rijksoverheid wil dat zeggen dat een vast bedrag wordt vastgesteld dat beschikbaar is voor de desbetreffende activiteit.

Voor de centrale overheid resulteert een optimale beheersbaarheid. De lagere overheden krijgen daarnaast enige beleidsruimte, waarbinnen zowel de prioriteitenafweging (de vraag: op welk niveau wordt de voorziening exact vastgesteld versus hoeveel mensen worden ermee bereikt?) als de efficiencyverbetering tot haar recht kan komen. Ook hier geldt weer als voorwaarde dat de lagere overheden bij hun taakuitoefening daadwerkelijk enige ruimte wordt geboden en dat zij «nee» kunnen zeggen als het budget op is.

De mogelijkheden van budgettering acht de studiegroep overigens slechts in beperkte mate aanwezig als het gaat om regelingen die bepaalde basisvoorzieningen betreffen (zie ook paragraaf 8.5).

2. De uitkering wordt *genormeerd.* Normering houdt in dit verband in dat de kosten, bij een – veelal door de centrale overheid – bepaald niveau van collectieve voorzieningen, niet op declaratiebasis worden vergoed, maar tegen een tevoren genormeerd (veelal «gemiddeld») tarief[10]. Het open-einde-karakter blijft aldus aan de volumekant in stand, maar wordt uitgebannen wat betreft de gemiddelde kosten per voorziening. Dit betekent dat bij de lagere overheden de efficiency-prikkel wordt hersteld. Daarnaast resulteert voor de centrale overheid als voordeel dat besparingen mogelijk zullen zijn op de indirecte kosten: er is immers minder controle nodig op ingediende declaraties bij een systeem van normering. Ook voor de lagere overheden betekent dit systeem een besparing op de indirecte kosten. Voorwaarde is wel dat de normvergoeding kostendekkend is bij een normale uitvoering van de taak.

De studiegroep acht een belangrijke toepassing van normering van specifieke uitkeringen mogelijk, o.a. op de terreinen van volkshuisvesting en onderwijs.

3. Indien en voor zover noch punt 1 noch punt 2 toepasbaar blijkt, blijft het open-einde-karakter van de specifieke uitkering bestaan. In dat geval kunnen de volgende twee voorzieningen nuttig zijn.

– een *verbetering van de definiëring* omtrent de te declareren bedragen. Met name ondubbelzinnigheid en eenvoud blijken in de praktijk nog te wensen over te laten. Zo zijn in het recente verleden grote disputen ontstaan tussen het Rijk en lagere overheden omtrent de te vergoeden activiteiten/bedragen bij de afdekkingsregeling van de kosten van het openbaar vervoer;

– het *inbouwen van een zeker eigen risico* voor de lagere overheden, zoals thans bij voorbeeld in de Wet Sociale Werkvoorziening. Hoe onvolledig soms ook, het eigen risico maakt in ieder geval een zekere beleidsmatige afweging bij de lagere overheden mogelijk.

Overigens denkt de studiegroep daarbij uiteraard alleen aan activiteiten waarbij de lagere overheden een zekere ruimte voor eigen beleid hebben. Vermeden moet worden dat nieuwe zogenoemde koppelsubsidies ontstaan. Integendeel, uit allocatie-overwegingen dienen koppelsubsidies zoveel mogelijk te worden afgeschaft. Het is daarom gewenst dat spoedig een regeringsstandpunt wordt bepaald over het door de Commissie Afstemming Financieringsstelsels aangeboden rapport van de werkgroep koppelsubsidies.

8.6.2. *Het eigen-belastinggebied*

Redenerend vanuit de lagere overheden moet een uitbreiding van het eigen-belastinggebied, ten koste van algemene en/of specifieke uitkeringen, worden bepleit. Een en ander zou immers de afweging omtrent het op lokaal niveau tot stand te brengen voorzieningenniveau ten goede komen.

Tegenover dit allocatie-argument staat dat uitbreiding van het eigen-belastinggebied de beheersbaarheid van de totale collectieve uitgaven vanuit de centrale overheid als zodanig niet ten goede komt. Daar komt bij dat overwegingen van inkomenspolitieke aard grenzen stellen aan zo'n uitbreiding. Daarnaast zij echter bedacht dat, internationaal bezien, het eigen-belastinggebied van de lagere overheden in Nederland relatief klein is. Een en ander afwegend acht de studiegroep een vrij substantiële uitbreiding van het eigen-belastinggebied van de lagere overheden mogelijk en gewenst.

Verwezen zij overigens ook naar het eindrapport van de commissie-Christiaanse ter zake.

Eventueel kan zo'n genormeerd tarief nog gionaal gedifferentieerd worden.

8.6.3. *Informatievoorziening*

In het algemeen dient de centrale overheid maximaal zorg te dragen voor een tijdige informatievoorziening van de lagere overheden. Dit geldt zowel voor de «normale» of financiële informatie als bij tussentijdse ombuigingsoperaties. De mogelijkheid hiertoe acht de studiegroep gecreëerd indien de verbeteringsvoorstellen betreffende de meerjarige voortrollende ombuigingsplanning en de bij de begrotingsvoorbereiding te hanteren procedure (zie paragrafen 8.1 en 8.2) worden geëffectueerd. Daaruit immers vloeien *vroegtijdig* definitieve ombuigingstaakstellingen voor onder andere de lagere overheden voort; de algemene uitkering en de specifieke uitkeringen worden immers tot de rijksbegroting in enge zin gerekend. Essentieel is dan wel dat deze cijfers tijdig, bij voorbeeld uiterlijk eind juli, beschikbaar zijn voor de lagere overheden, waarbij dan ook een min of meer concrete aanduiding moet zijn gevoegd van de diverse vakministers in welke specifieke uitkeringen zal worden gekort. Het tijdstip van eind juli sluit aan bij de in paragraaf 8.2 voorgestelde fasering van de besluitvorming in de ministerraad; alsdan is de definitieve invulling van ombuigingen vastgesteld.

Ten aanzien van tussentijdse ombuigingsoperaties is de studiegroep van oordeel dat uiteraard eveneens een tijdige informatievoorziening noodzakelijk is, maar dat hier het optreden van problemen onvermijdbaar zal blijven. Hierin echter staan de lagere overheden niet alleen: ook de departementen en de SV-sfeer ondervinden vaak grote problemen om op korte termijn (extra) om te buigen. De in paragraaf 8.5 gedane voorstellen ter vergroting van de flexibiliteit kunnen hier, mutatis mutandis, van dienst zijn. Daarnaast is een en ander een argument te meer om eventuele tussentijdse ombuigingsoperaties vroegtijdig in het begrotingsjaar te lokaliseren (zie paragraaf 8.1).

8.7. De rol van het parlement

In hoofdstuk 2 is een aantal factoren aangevoerd die, naar het oordeel van de studiegroep, een rol spelen met betrekking tot het functioneren van het parlement als het gaat om de besluitvorming rond de collectieve uitgaven. In aansluiting op die korte analyse wil de studiegroep op de volgende punten enige suggesties doen:

- het hanteren door de Kamer van een *totaalkader* bij de besluitvorming over de afzonderlijke begrotingshoofdstukken en de sociale verzekeringsuitgaven
- het hanteren door het parlement van *compensatieregels*
- *organisatorische aspecten.*

Op voorhand zij opgemerkt dat niet alle suggesties nieuw zijn. Zo heeft bij voorbeeld de Voorzitter van de Tweede Kamer enige tijd geleden een aantal elementen van het navolgende aangesneden.

Totaalkader

Het is gewenst dat besluitvorming over de afzonderlijke begrotingshoofdstukken en over het beleid in de sfeer van de sociale zekerheid plaatsvindt binnen een financieel kader. Daarover zou de Kamer zich, bij de afsluiting van de algemene politieke en financiële beschouwingen kunnen uitspreken, waarbij uiteraard het door het kabinet in de miljoenennota vastgelegde kader uitgangspunt kan zijn. De Kamer kan dit kader aanvaarden of daar wijzigingen op aanbrengen, bij voorbeeld via een motie. Het aldus door de Kamer vast te leggen kader ware dan te richten op de uitgaventotalen (per departement/begrotingsfonds en voor het totaal van de sociale verzekeringen), op het ontvangstentotaal en het financieringstekort. Dit kader zou dan kunnen dienen als toetssteen bij de verdere behandeling van begrotings-

hoofdstukken. De Kamer zou procedures kunnen ontwerpen om te effectueren dat de hoofdlijnen van het kader gerealiseerd worden. Dit zal een regelmatige «terugkoppeling» naar het kader vergen.

Compensatieregels

Mede ten einde aan een eenmaal vastgelegd totaalkader de hand te kunnen houden zou de Kamer een aantal compensatieregels kunnen vaststellen. Deze compensatieregels zouden geënt kunnen worden op de regels van het stringente begrotingsbeleid, die het kabinet hanteert. Met name gaat het dan uiteraard om de regels die gelden bij de beleidsmatig bepaalde overschrijdingen. Te overwegen ware om zodanige regels vast te leggen in het Reglement van Orde van de Kamer.

Organisatorische aspecten

Wanneer conform de hiervoor uitgezette lijnen in de Kamer een centrale plaats wordt ingeruimd voor de financiële en budgettaire invalshoek, ligt het voor de hand om ook te zoeken naar organisatorische versterkingen.

Enerzijds valt dan te denken aan het versterken van de «financiële poot» in het parlementaire gebeuren zelf. In de huidige parlementaire praktijk functioneren er vele vaste commissies op deelterreinen, waartegenover geen sterk blok staat waarbinnen samenhangen aan de orde komen, prioriteiten worden afgewogen en bovenal de financiële inpasbaarheid wordt bezien. Het is denkbaar dat zich daarmee een vaste commissie gaat bezighouden met aanzienlijke toetsende en coördinerende bevoegdheden. Gelet op de bezigheden van zo'n commissie – te denken valt aan een versterking van de vaste Commissie voor de Rijksuitgaven of aan een nieuwe vaste commissie – zou daarin voor zowel financiële specialisten als generalisten plaats moeten zijn.

Een andere organisatorische versterking kan bestaan uit een deskundige ondersteuning van het parlement. Wellicht kan hier een rol zijn weggelegd voor de Algemene Rekenkamer. Meer specifiek kan worden gedacht aan ondersteuning van de bepleite vaste commissie. Thans steekt de gespecialiseerde ondersteuning schril af tegen wat bij voorbeeld het kabinet ter beschikking staat. Vooral bij een versterking van de toetsende en coördinerende activiteiten op financieel gebied lijkt een uitbreiding van deskundige ondersteuning gewenst. Als voorbeeld kan dan worden gedacht aan de situatie in de Verenigde Staten, waar het Congressional Budget Office het Congres ondersteunt en zich een naam van betrouwbaarheid en onafhankelijkheid heeft verworven.

8.8. De financieel-technische aspecten van de rijksbegroting

In hoofdstuk 4 is uitvoerig ingegaan op de diverse aspecten die van belang zijn bij de beschouwing van de werking van de financieel-economische functie binnen de rijksoverheid. Daarbij is een aantal lacunes, knelpunten en gebreken geconstateerd.

De analyse was met name gericht op het functioneren *binnen* de rijksoverheid. Afgezien is van relaties met andere belanghebbenden zoals bij voorbeeld het parlement. Te dien aanzien zij hier overigens wel vermeld dat van de zijde van parlementariërs over het algemeen in mindere mate betrokkenheid bestaat bij de financiële techniek en bij de uitvoering van de begroting. Het sterkst komt dit tot uitdrukking bij de aandacht die de (voorlopige) rekeningcijfers (dat wil zeggen de gegevens over de afloop van een dienstjaar) in het parlement krijgen: veelal wordt met kennisneming volstaan en wordt niet gepoogd uitkomsten aan voornemens te toetsen.

De verbeteringsvoorstellen die hierna worden behandeld dienen in samenhang te worden bezien. In veel gevallen kan een verbetering op één punt slechts resultaat sorteren indien tegelijkertijd op andere punten

verbeteringen worden doorgevoerd. Zo zal een verbetering van financiële informatie slechts rendement afwerpen indien het gebruik dat ervan wordt gemaakt wordt geïntensiveerd.

Achtereenvolgens komen aan de orde:

8.8.1. De positie van de Minister van Financiën
8.8.2. De positie van de Centrale Afdelingen Financieel-economische Zaken
8.8.3. De flexibiliteit van de meerjarenramingen
8.8.4. Integratie van verplichtingen- en kasbetalingenadministraties
8.8.5. De maandelijkse rapportage van financiële gegevens
8.8.6. Het gebruik van geautomatiseerde systemen
8.8.7. De aandacht voor ramingstechnische aspecten
8.8.8. Het begrotingsstelsel
8.8.9. Spelregels
8.8.10. Begrotingsconstructies
8.8.11. Hoe verder met de financiële techniek?

Veel van de voorstellen zullen in wijziging van (wettelijke) voorschriften moeten neerslaan, willen zij effectief worden. Hiertoe zal aan het eind van deze paragraaf een schets van de te volgen procedure worden gegeven.

8.8.1. *Versterking van de positie van de Minister van Financiën*

Zoals in hoofdstuk 4 is geconstateerd moet de positie van de Minister van Financiën op bepaalde punten als onvoldoende sterk gekenschetst worden. Het betreft hier met name de betrokkenheid van Financiën bij de voorbereiding van beleidsvoorstellen met financiële consequenties. De *formele* status van de Minister van Financiën lijkt voldoende gewaarborgd in de Comptabiliteitswet 1976. De studiegroep ziet geen aanleiding hierin belangrijke wijziging te brengen. De manco's op dit punt liggen met name in het handen en voeten geven in de praktijk aan deze formele positie.

Waarborgen dienen te worden geschapen voor het betrekken, en wel op een vroegtijdig tijdstip, van de Minister van Financiën bij de voorbereiding van beleidsvoorstellen met financiële consequenties. Een dergelijke waarborg is, vanwege de oncontroleerbaarheid, niet op voorhand te scheppen. Daarom zal in de sfeer van de behandeling een voorziening moeten worden getroffen. De meest voor de hand liggende en uitvoerbare weg ligt in het opnemen in het Reglement van Orde voor de Raad van Ministers van een bepaling ter zake. Deze zou dienen in te houden dat de Raad geen voorstellen met financiële consequenties in behandeling neemt, indien daarover geen of onvoldoende overleg is gevoerd tussen (de) het desbetreffende departement(en) en het Ministerie van Financiën. Eveneens dienen buiten de Raad om door de ministers geen toezeggingen met budgettaire consequenties te worden gedaan waarover geen overeenstemming is bereikt met de Minister van Financiën.

Een bepaling van deze strekking is wel reeds opgenomen in de brief die de Minister van Financiën bij het aantreden van een nieuw kabinet aan zijn ambtgenoten zendt (Regels aangaande de samenwerking met de Minister van Financiën). Aangezien het hier echter een eenzijdige stap betreft ware het beter de ministerraad als zodanig aan een dergelijke afspraak te binden.

8.8.2. *Versterking van de positie van de Centrale Afdelingen Financieel-economische Zaken (FEZ)*

Ten aanzien van de afdelingen FEZ blijken manco's te bestaan *binnen* de desbetreffende departementen die vergelijkbaar zijn met de problemen ten aanzien van de positie van de Minister van Financiën. Daarenboven doen zich nog specifieke problemen voor. Vooraf zij opgemerkt dat niet voor iedere FEZ-afdeling dezelfde problemen in dezelfde mate spelen.

Twee algemene problemen zijn de inschakeling van FEZ bij de voorbereiding van voorstellen met financiële gevolgen en de taakafbakening tussen FEZ en de beleidsafdelingen. De studiegroep beveelt aan dat:

a. een vertegenwoordiger van FEZ iedere bespreking met bewindslieden bijwoont die gaat over voorstellen met mogelijke budgettaire consequenties. Tevens dient het Hoofd FEZ deel uit te maken van de ministersstaf die bij ieder departement functioneert[11].

Het belang van dit laatste voorstel ware niet te onderschatten in verband met de omstandigheid dat in die staf reeds in een vroeg stadium nieuwe beleidsvoorstellen ter tafel komen respectievelijk worden gesuggereerd. Indien beide aanbevelingen worden gevolgd wordt voor het overleg binnen het departement gewaarborgd dat FEZ tijdig op de hoogte is en van zijn inzichten kan doen blijken met betrekking tot voorstellen met mogelijke budgettaire consequenties;

b. de taakafbakening tussen FEZ en de beleidsafdelingen afdoende wordt geregeld, zodat ieder zijn bevoegdheden en verantwoordelijkheden kent. Met name geldt dit voor de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het beleid. Naarmate FEZ beter en vroegtijdiger bij de *voorbereiding* van beleid is betrokken, en dus ook een doelmatigheidstoets kan aanleggen, kan de *uitvoering* van dat beleid meer aan de beleidsafdelingen worden overgelaten.

Indien beide aanbevelingen in concrete daden worden vertaald heeft dit tot gevolg dat FEZ meer regelgevend, maar ook ondersteunend, in de richting van beleidsafdelingen gaat optreden. Daardoor wordt niet de toezichthoudende taak van FEZ uitgehold: integendeel. Wanneer FEZ direct en continu toegang heeft tot de financiële administraties die bij beleidsafdelingen worden gevoerd, kan de toezichthoudende taak meer gericht en steekproefsgewijs plaatsvinden. Naarmate immers de regelgeving vanuit FEZ beter wordt en FEZ sterker bij de beleidsvoorbereiding wordt betrokken kan het toezicht gedeïntensiveerd worden. Bij sommige departementen is de taakuitoefening van FEZ al in deze richting ingevuld. Voor de meeste FEZ-afdelingen kan dit echter niet worden gesteld.

Voorwaarde voor een goed functioneren van FEZ is – naast bovengenoemde factoren – dat de personeelsbezetting wordt verbeterd. Een uitbreiding, met name in kwalitatieve zin zou in ieder geval de nood voor een deel lenigen. De studiegroep wil hier slechts dit punt aanstippen, zonder uitspraken te doen over de «ideale» personeelsopbouw van de FEZ-afdelingen. Dit punt dient een genuanceerde benadering te krijgen. Wel wil de studiegroep erop wijzen dat bij verdeling van uitbreidingsplaatsen binnen de departementen aan de FEZ-afdeling veelal geen hoge prioriteit wordt gegeven: hier ligt duidelijk een verantwoordelijkheid op politiek niveau.

Ten slotte wordt gewezen op de rol die Financiën ter ondersteuning van FEZ kan spelen. Financiën dient te vermijden dat de rechtstreekse contacten die met beleidsafdelingen onderhouden worden de positie van FEZ ondergraven. Hoewel het inschakelen van de FEZ-afdeling primair de verantwoordelijkheid van de departementale leiding is, dient ook Financiën ervoor te waken de FEZ-afdeling bij deze contacten te (doen) betrekken.

8.8.3. *De flexibiliteit van de meerjarenramingen*

Artikel 9 van de Comptabiliteitswet schrijft voor dat meerjarenramingen voor vier op het dienstjaar volgende jaren in de miljoenennota moeten worden verstrekt. Iedere nadere aanduiding over het karakter van deze ramingen ontbreekt.

Gebleken is, dat, met name wanneer de noodzaak tot aanzienlijke ombuigingen aanwezig is, de flexibiliteit van het in de meerjarenramingen vastgelegde beleid ondoorzichtig is, terwijl daarnaast de ramingen in de huidige vorm nog niet altijd voldoende inzicht bieden in de signaalfunctie met betrekking tot zogenaamde «camel-noses».

[11] Bij enkele departementen is dit reeds het geval.

De inflexibiliteit die de meerjarenramingen thans kenmerken dient door middel van toetsing van de voorgenomen verplichtingen ingeperkt te worden.

De studiegroep beveelt aan voor te schrijven dat een oplopend deel van de meerjarencijfers niet door middel van verplichtingen vastgelegd mag worden. De autorisatie tot het aangaan van verplichtingen moet dus worden beperkt. Aldus wordt het zogeheten «dichtverplichten» van de meerjarencijfers tegengegaan, waardoor de flexibiliteit wordt verbeterd.

Het inzicht in z.g. «camel-noses» kan verbeterd worden door een wat verderweg gelegen jaar toe te voegen. Gedacht kan worden aan het 10de jaar na het begrotingsjaar. Dit voor uitgavencategorieën waarvoor dit doenlijk en zinvol is, zo nodig met aanduiding van de gevoeligheid voor bepaalde veronderstellingen. De uitwerking van dit voorstel zal in nader overleg tussen de departementen en Financiën vorm moeten krijgen.

8.8.4. *Integratie van verplichtingen- en kasbetalingenadministraties*

De thans voorgeschreven (en gevraagde) informatie is onvoldoende. Met name de gegevensverstrekking op het vlak van verplichtingen en de relatie met de daaruit volgende kasbetalingen dienen nader te worden gespecificeerd. Zowel bij de voorbereiding van beleid als bij het begrotingsbeheer is een geïntegreerde kas- en verplichtingenadministratie essentieel.

De studiegroep is van oordeel dat op dit punt de bestaande voorschriften en de inrichting van de administratie snel en adequaat moeten worden gewijzigd. De inrichting van de administratie dient zodanig te zijn dat iedere betaling gekoppeld wordt aan de daaraan voorafgaande verplichting. De voorschriften met betrekking tot de maandelijkse rapportages dienen te worden aangepast; daarin dient de relatie tussen verplichtingen en kasbetalingen voldoende vastgelegd te worden. Alleen dan kunnen gegevens worden afgeleid omtrent gerealiseerde betaalsleutels.

Een en ander is niet van de ene op de andere dag te realiseren. Het lijdt echter geen twijfel dat op de kortst mogelijke termijn de aanpassingen op dit punt in gang gezet moeten worden, zeker ook gezien de noodzaak de administraties bij de departementen, waar het immers om gaat, langs bovengenoemde lijnen op te zetten.

8.8.5. *Verbetering van de maandelijkse rapportage van financiële gegevens*

De hiervoor aangegeven wijzigingen in de voorschriften en andere wijzigingen moeten leiden tot een meer consistente en samenhangende maandelijkse rapportage over alle gegevens die van belang zijn voor het begrotingsbeheer. Dit betekent dat naast de meer gesystematiseerde en vollediger rapportage over verplichtingen en kasbetalingen ook maandelijks over andere onderwerpen gerapporteerd moet gaan worden. Te denken valt aan de *projectenadministratie,* die noodzakelijk kan zijn om artikelsgewijze gegevens in samenhang te brengen. Thans heeft de Minister van Financiën geen bevoegdheid projecten aan te wijzen. Dit heeft mede tot onvoldoende toepassing geleid. De voorschriften dienen zodanig gewijzigd te worden dat door de Minister van Financiën, na overleg met de desbetreffende departementen, projecten aangewezen kunnen worden waarover maandelijks gerapporteerd moet worden.

Voorts dient de raming van de kasbetalingen voor de vier maanden volgende op de verslagmaand geïntegreerd te worden in de maandelijkse rapportage. Daarnaast lijkt het wenselijk ook onderliggende kwantitatieve gegevens die de uitgaven bepalen bij de rapportage te betrekken. De wijze waarop dit dient te gebeuren zal nader moeten worden bezien.

8.8.6. *Bevordering van het gebruik van geautomatiseerde systemen*

Hoewel op dit moment een veelheid van geautomatiseerde gegevensverwerkende systemen binnen de rijksoverheid wordt gebruikt schort het daarbij met name aan een geïntegreerde aanpak. Naar de mening van de studie dient een interdepartementale afstemming bereikt te worden. Daarbij zal gebruik kunnen worden gemaakt van de ervaring die bij de diverse departementen is opgedaan. Financiën zal daarbij nadere voorschriften moeten geven die leiden tot een conforme en machinaal afleesbare gegevensverstrekking. Een zichtbaar resultaat van dit streven zal pas op termijn te realiseren zijn.

Hoewel het hier in eerste instantie een vraagstuk van organisatorische aard betreft, wil de studiegroep erop wijzen dat een en ander slechts haalbaar zal blijken te zijn, wanneer de prioriteit, die aan automatisering gegeven moet worden, zich ook vertaalt in budgettaire ruimte daarvoor. Een centrale budgettaire voorziening (staartpost), waarop door alle departementen kan worden getrokken, verdient de voorkeur.

8.8.7. *Intensiveren van de aandacht voor ramingstechnische aspecten*

Het bestaande overleg tussen Financiën en de departementen bepaalt zich in grote mate tot het beleidsmatig en cijfermatig toetsen van het departementale beleid. Ramingstechnische kwesties komen daarbij in onvoldoende mate aan de orde; de belangstelling op dit punt blijft veelal achter bij die voor beleidsmatig interessantere zaken.

De studiegroep is van oordeel dat, ter ondersteuning van de beleidsmatige beoordeling, voorzieningen moeten worden getroffen, om binnen Financiën op systematische wijze, door middel van analyse en het consequent hanteren en ontwikkelen van methoden en technieken, duurzame aandacht voor ramingstechnische aangelegenheden te waarborgen. Op specifiek ramingstechnisch gebied moet het overleg tussen de departementen en Financiën geïntensiveerd worden, ten einde de ramingstechnische beoordeling van het departementaal beleid beter tot haar recht te laten komen.

Wat betreft de beleidsmatige beoordeling van de doelmatigheid van de uitgaven zal meer nadruk op de fase van de begrotingsvoorbereiding moeten komen te liggen. Voorwaarde is daarvoor dat concreet uitgewerkte voorstellen tijdig worden besproken tussen Financiën en het desbetreffende departement. Het volgen van de uitvoering van het beleid kan dan globaler en minder gedetailleerd zijn.

8.8.8. *Wijziging begrotingsstelsel*

De studiegroep is van oordeel dat het te hanteren begrotingsstelsel zoveel mogelijk impulsen dient te bevatten om tot een realistisch geraamde begroting te komen terwijl beoordeling en beheersing zoveel mogelijk moeten aangrijpen bij de werkelijke oorzaken van de uitgavenontwikkeling. Zoals is uiteengezet in hoofdstuk 4 is er bij de huidige Comptabiliteitswet weliswaar in principe sprake van een gemengd kas- en verplichtingenstelsel, doch daarbij staan de kasuitgaven centraal, zowel bij de autorisatie als bij de presentatie en bij het feitelijk gevoerde beleid. In plaats van de nadruk die in het huidige begrotingsstelsel wordt gegeven aan de kasuitgaven zou in de toekomst het aangaan van verplichtingen en het bestaan van continue verplichtingen (basiswetten) in het begrotingsproces centraal moeten komen te staan. Immers slechts via beperking in het aangaan van verplichtingen en het wijzigen van basiswetten kunnen daadwerkelijk ombuigingen worden gerealiseerd en zijn de collectieve uitgaven te beheersen. Als een basiswet niet wordt gewijzigd en verplichtingen eenmaal zijn aangegaan respectievelijk het aangaan daarvan is geaccordeerd, is het weinig zinvol om ook nog de daaruit voortvloeiende kasuitgaven te autoriseren. Het komt er dan nog slechts op aan een zo goed mogelijke

(meerjarige) kasraming te maken die rekening houdt met goede en kwade kansen.

Bij het maken van die (meerjarige) kasraming dienen voor de verplichtingen die discretionair worden aangegaan als vertrekpunt te fungeren de aangegane en nog aan te gane verplichtingen en de ervaringsgegevens omtrent de relatie tussen het moment van aangaan van een verplichting en de daaropvolgende betalingsmomenten (de betaalsleutels). Vereist is dan dat de departementale administraties zodanig worden opgezet dat een adequate integratie ontstaat van kas- en verplichtingenadministratie. Voor de kasramingen bij basiswetten is van belang een goede (statistische) analyse te maken van de factoren die de volumina bepalen en de relatie met de kasbetalingen.

Deze accentverlegging in het begrotingsstelsel kan vorm krijgen door het volgende:

– *Alle* aan te gane verplichtingen per artikel worden gesommeerd gepresenteerd; zowel die, leidend tot kasuitgaven in het begrotingsjaar als die, leidend tot kasuitgaven in latere jaren. Deze aan te gane verplichtingen zijn daarmee het beleidsrelevante onderwerp dat voor autorisatie in aanmerking komt. Voor uitgaven die volledig worden gedetermineerd door een basiswet is geen afzonderlijke autorisatie van het in de begroting opgenomen bedrag nodig. Wijziging van het budgettair beslag is immers alleen mogelijk door wijziging van de basiswet.

– Afzonderlijk worden gepresenteerd de voor het begrotingsjaar geraamde kasuitgaven, zowel die als gevolg van in eerdere jaren aangegane verplichtingen als die als gevolg van nog in het begrotingsjaar aan te gane verplichtingen; datzelfde geldt voor de kasuitgaven die volledig worden gedetermineerd door een basiswet.

– De mogelijkheid wordt geopend om zonder tussenkomst van de Staten-Generaal bij begrotingsposten *kas*bedragen van het ene begrotingsartikel naar het andere over te hevelen[12]. Bij de kasraming staat een zo goed mogelijke raming van het totaal van de kasuitgaven van alle artikelen op een hoofdstuk primair. Wijzigingen in de omvang van de aan te gane verplichtingen op een begrotingspost is, na overeenstemming met Financiën, alleen toegestaan door middel van een suppletoire begroting.

– Artikel 12 kan worden afgeschaft en artikel 16 wordt geherformuleerd (namelijk in een vorm dat voortaan alle aan te gane verplichtingen voor een begrotingsartikel in één bedrag worden geraamd en geautoriseerd).

Ofschoon het bovenstaande departementale impulsen tot te hoge kasramingen reduceert, is de neiging tot optimisme omtrent het tempo van uitvoering van beleid diep geworteld. Daarbij is men snel geneigd om in het verleden opgetreden vertragingen af te doen als incidenten terwijl men, ook al heeft dat verder geen consequenties, liever een hoog kasbedrag ziet staan dan een laag kasbedrag. Op zich zelf is optimisme een goede zaak om projecten van de grond te krijgen. De kasramingen dienen echter wel realistisch te zijn.

Gegeven de verantwoordelijkheid van Financiën voor het totale budgettaire beleid (raming financieringstekort, omvang ombuigingsproblematiek, compensatieronden) is het zaak dat Financiën over goede beoordelingsmogelijkheden beschikt en ook bij het opstellen van de kasramingen inbreng heeft. Dit is ook van belang om een weging te kunnen maken tussen de risico's, marges en tendenties die bij de diverse departementen spelen (niet allemaal krap of allemaal ruim geraamd). Ook Financiën zal derhalve de aandacht voor ramingstechnische aangelegenheden moeten intensiveren. Hierbij is de totstandkoming van een geautomatiseerd systeem voor de verwerking van financiële informatie een belangrijk hulpmiddel (zowel voor historische analyses als voor het volgen van de begrotingsuitvoering).

Het feit dat de beoordeling van beleid zich meer gaat concentreren op het aangaan van verplichtingen mag, naar de studiegroep meent, uiteraard niet betekenen dat de kasontwikkeling verder geen aandacht meer krijgt.

Dit betekent in generlei opzicht aantasting
ı het budgetrecht van de Staten-Generaal.
: budgetrecht wordt immers uitgeoefend
de autorisatie en amendering van de
ɔnte voor aan te gane verplichtingen. In de
uwe opzet zullen deze ook in de presentatie
ıtraal komen te staan. Het tevens autoriseren
ı de gevolgen ervan (i.c. de kasuitgaven)
ı niet als zinvol worden gezien.

Van de departementen mag worden verwacht dat ook een kasbeheer wordt gevoerd dat afwijkingen tussen raming en realisatie in de sfeer van de kas zoveel mogelijk beperkt (in het bijzonder voor de som van de artikelen).

Hiertoe dienen in de eerste plaats zoveel mogelijk voorzieningen te worden getroffen om de uit de verplichtingen voortvloeiende kasstroom te reguleren en de geraamde spreiding van kasbetalingen zoveel mogelijk tot realiteit te doen worden.

Voor bepaalde categorieën van uitgaaf is daarmee een stabieler kaspatroon realiseerbaar. Randvoorwaarde bij het nastreven van dergelijke reguleringsmogelijkheden blijft uiteraard dat zulks niet in strijd mag komen met een doelmatig beheer van 's rijks gelden (bij voorbeeld te vroeg betalen).

Daarnaast dient tijdens de uitvoering van de begroting het kasverloop nauwlettend te worden gevolgd en wordt ernaar gestreefd om binnen het voor het hoofdstuk geraamde kastotaal te blijven. In het maandelijks overleg met Financiën dient het kasverloop een vast punt van bespreking te vormen. Indien afwijkingen ten opzichte van het eerder geraamde kasverloop worden geconstateerd of verwacht, wordt geanalyseerd waardoor dit wordt veroorzaakt. In het bijzonder bij afwijkingen naar boven wordt bezien in hoeverre (eventueel ook op andere onderdelen van de begroting) aanpassingen in het kasbeheer mogelijk zijn die dit kunnen compenseren. De verantwoordelijkheid voor de inpassing binnen het totale kascijfer van het begrotingshoofdstuk berust primair bij de departementen, doch zal moeten plaatsvinden binnen nader in het kader van de regels van het stringente begrotingsbeleid vast te stellen grenzen. Voor zover de versnelling in de kasbetaling in redelijkheid niet aan departementaal beleid verwijtbaar is en bovendien niet binnen het kastotaal van een begrotingshoofdstuk kan worden opgevangen, wordt de hogere kasraming als exogeen gekwalificeerd. Meevallers in de kasontwikkeling zijn dan eveneens exogeen.

De studiegroep beseft dat het hiervoor beschreven systeem niet direct te verwezenlijken is. Voordat op het nieuwe regime kan worden overgestapt is een aanzienlijke verbetering van de administraties vereist: integratie van kas- en verplichtingenadministratie. Hieraan dient bij voorrang te worden gewerkt. Aangetekend zij dat dit niet zonder financiële consequenties zal zijn. Bovendien zal vooralsnog een genormeerde intering op het stuwmeer bij de beheersing van de begroting niet kunnen worden gemist. Vooruitlopend op de overgang beveelt de studiegroep aan dat de volgende actie wordt aangevangen:

a. Van de zijde van de departementen en van de zijde van Financiën wordt meer aandacht besteed aan de ontwikkeling van de verplichtingen en aan de relatie verplichtingen/kasbetalingen. Bij de raming van de kasuitgaven wordt al zoveel als mogelijk gebruik gemaakt van realistische betaalsleutels. Dit mag uiteraard niet leiden tot aanpassingen in verplichtingenniveaus.

b. Het bestaande stuwmeer wordt kritisch doorlopen op verplichtingen waarvan inmiddels kan worden aangenomen dat deze zijn vervallen.

c. In interdepartementaal verband wordt een wijziging van de CW en de daarop gebaseerde besluiten en beschikkingen voorbereid. Daarbij dient dan ook het begrotingsstelsel van de VS te worden bezien, waarin een strak onderscheid wordt gemaakt tussen de te autoriseren beleidsruimte («budget-authority») enerzijds en de geraamde kasuitgaven («outlays») anderzijds. Tevens kunnen dan eventuele bijzondere departementale complicaties nader worden bezien.

d. Bij de begrotingsvoorbereiding in de komende jaren wordt een reserve voor intering opgenomen als staartpost in de miljoenennota. Bij voorjaarsnota wordt de reserve verdeeld bij voorbeeld naar rato van de feitelijke toevoegingen (genormeerde intering).

8.8.9. *Spelregels*

Spelregels van het stringente begrotingsbeleid

De studiegroep acht het van wezenlijk belang de regels voor het stringente begrotingsbeleid te handhaven. Voor de praktische toepassing ervan beveelt zij een verscherping aan. Het begrip «tegenvaller» zou een beperkter toepassingsgebied moeten krijgen terwijl er consequenter op moet worden toegezien dat invulling van ombuigingen/compensaties met meevallers wordt uitgesloten. Daarnaast is het gewenst de volkswijsheid «boter bij de vis» ook bij de regels voor het stringente begrotingsbeleid ingang te doen vinden. Het komt nogal eens voor dat hetzij bilateraal tussen Financiën en de departementen, hetzij op het niveau van de ministerraad, uitgavenverhogingen in de zin van beleidsintensiveringen of nieuw beleid worden geaccordeerd met daarbij de afspraak dat dit nog zal worden gecompenseerd. Het verdient veruit de voorkeur dergelijke verhogingen eerst toe te staan *nadat* de compensatie concreet is ingevuld. Bij een wijziging van het begrotingsstelsel als bepleit in het voorafgaande zullen de spelregels op de nieuwe situatie moeten worden aangepast.

Kasplafonds

In tegenstelling tot de spelregels van het stringente begrotingsbeleid acht de studiegroep het systeem van kasplafonds geen adequaat instrument voor een fundamentele beheersing van de overheidsuitgaven. Het werkt het verkeerd ramen in de hand, stimuleert een ondoelmatig kasbeheer (afhankelijk van de omstandigheden wordt te vroeg of te laat betalen bevorderd) terwijl kasplafonds in generlei opzicht aangrijpen bij de werkelijke oorzaken van de overheidsuitgaven (basiswetten; het aangaan van verplichtingen).

De studiegroep bepleit dan ook de kasplafonds in hun huidige vorm te vervangen door een regime als in paragraaf 8.8.8 beschreven.

8.8.10. *Begrotingsconstructies*

De studiegroep adviseert een grote terughoudendheid te betrachten met begrotingsconstructies die afbreuk doen aan de eenduidige verantwoordelijkheid van een minister voor zijn begrotingshoofdstuk. De positie van coördinerende bewindslieden en ministers zonder portefeuille moet op budgettair terrein helder geregeld zijn. Naar het oordeel van de studiegroep is het essentieel dat de toch al zo moeilijke besluitvormingsprocedure rond de rijksbegroting niet wordt vertroebeld door tal van vertragende en complicerende coördinatieprocedures. Uitgangspunt dient te zijn dat de Minister van Financiën met één collega-minister daadwerkelijk zaken kan doen. Dit brengt met zich mee dat begrotingsconstructies zodanig moeten zijn dat:

– hetzij de coördinerende bewindspersoon volledig bevoegd is om beslissingen te nemen over de uitgaven die tot zijn terrein worden gerekend; dit kan worden gerealiseerd door begrotingsposten op andere hoofdstukken over te hevelen naar zijn hoofdstuk;

– hetzij de rol van de coördinerende bewindspersoon zuiver adviserend is terwijl de minister onder wie een begrotingshoofdstuk ressorteert volledig bevoegd is om zelfstandig beslissingen te nemen. Bij de budgettaire presentatie kan desgewenst wel een overzicht worden gegeven van de uitgaven op het terrein dat de betreffende bewindspersoon coördineert.

Vaagheid in verantwoordelijkheden en bevoegdheden leidt in de praktijk tot een uiterst moeizaam, gecompliceerd en traag proces van besluitvorming. Dit is met name het geval bij «homogene groepen» die uitgaven van meerdere begrotingshoofdstukken betreffen.

8.8.11. *Hoe verder met de financiële techniek?*

De meeste van de hiervoor aangestipte verbeteringen in de financieel-technische sfeer behoeven nadere uitwerking. Deze uitwerking ligt voor een deel in het *procedurele vlak.* Dit geldt voor de verbetering van de posities van de Minister van Financiën en van de Centrale afdelingen FEZ. De weg hiertoe is gelegen in afspraken op kabinetsniveau en binnen de departementen. Wat betreft de versterking van de budgettaire regels en het overleg over de begroting dient in eerste instantie aansluiting te worden gezocht bij bestaande afspraken ter zake.

Voor een ander deel ligt de uitwerking in *aanpassing van de Comptabiliteitswet* en de daarmee samenhangende voorschriften. Het betreft hier de wijziging van het begrotingsstelsel, de verbetering van de administraties en de rapportage daaromtrent, die in interdepartementaal verband tot stand moet worden gebracht. Daarna zal tevens de Algemene Rekenkamer moeten worden gehoord en – voor zover het wetswijziging betreft – zal een en ander aan de Staten-Generaal moeten worden voorgelegd.

Voorts ligt een deel van de verbetering in de *materiële en personele sfeer.* Een meer systematisch en afgestemd gebruik van geautomatiseerde gegevensverwerkende systemen en een versterking van de FEZ-afdelingen kan alleen tot stand komen indien daarvoor gelden ter beschikking worden gesteld. Het Ministerie van Financiën dient hiertoe, gegeven zijn bijzondere verantwoordelijkheid, het voortouw te nemen. Binnen dit departement dient tevens op korte termijn de rāmingstechnische functie versterkt te worden.

8.9. Sociale zekerheidsuitgaven

Uit de beschrijving in hoofdstuk 7 van de feitelijke gang van zaken met betrekking tot de groei van de sociale zekerheidssector blijkt dat de afgelopen decennia van een daadwerkelijke beheersing van de sociale zekerheidsuitgaven niet of nauwelijks sprake is geweest.

In de jaren zestig heeft zowel bij de invoering van de diverse sociale verzekeringswetten, als bij de formulering van het meer algemene sociale zekerheidsbeleid, het beheersingsaspect een (te) ondergeschikte rol gespeeld. De pogingen die in de loop van de jaren zeventig zijn ondernomen om tot een meer adequate beheersing van de sociale zekerheidsuitgaven te komen, zijn grotendeels ineffectief gebleken. Van de benodigde ombuigingen die daartoe noodzakelijk waren, is slechts een beperkt gedeelte gerealiseerd. De huidige uitvoeringspraktijk inzake het toekenningenbeleid leidt voorts tot een onvoldoende beheersing van de volume-ontwikkeling, terwijl de organisatiestructuur te weinig mogelijkheden biedt om dit binnen de perken te houden. Tot slot is gebleken dat het gezondheidszorgbeleid vooral aan de aanbodzijde van de medische voorzieningen uit een oogpunt van beheersing tal van knelpunten vertoont, terwijl tevens de prijsvorming onvoldoende is afgestemd op beheersingsmotieven.

In deze paragraaf zullen van de zijde van de studiegroep voorstellen worden gedaan om tot een betere beheersing van de sociale zekerheidsuitgaven te komen. Daarbij zij opgemerkt dat deze voorstellen in de meeste gevallen op hoofdlijnen zijn geformuleerd. Deze werkwijze is enerzijds gevolgd omdat voor tal van knelpunten reeds uitgebreide verbeteringsvoorstellen zijn aangedragen, maar nog steeds niet zijn uitgevoerd, terwijl anderzijds de onderhavige materie dusdanig gecompliceerd is, dat integraal uitgewerkte voorstellen buiten het kader van de opdracht van de studiegroep kunnen worden gerekend.

8.9.1. *Het stelsel van sociale zekerheid*

Zoals in paragraaf 7.2. is beschreven, zijn de belangrijkste besluiten omtrent de uitkerings*niveaus* in de verschillende sociale zekerheidsregelin-

gen genomen in de periode tussen het eind van de jaren vijftig en het begin van de jaren zeventig. Enerzijds is dit gebeurd door het vastleggen van de uitkeringspercentages (voor de bovenminimale) verzekeringen, anderzijds via de koppeling van de niveaus van de (minimale) regelingen aan het minimumloon. Uit deze beschrijving bleek eveneens dat, voor zover dit overigens nog viel na te gaan, vooral ten aanzien van de WAO en de langdurige-werkloosheidsregelingen (WWV, RWW) bij de besluitvorming omtrent de invoering van de regelingen van een beduidend lagere volume-ontwikkeling is uitgegaan dan hetgeen later is gerealiseerd. Achteraf dient dan ook te worden geconstateerd dat de ruime economische groei in deze periode tot een zekere politieke overmoedigheid heeft geleid bij het concretiseren van allerlei maatschappelijke wensen op het terrein van de sociale zekerheid. Te zeer is het stelsel toen opgezet en uitgebreid in de verwachting dat het met de toekomstige kosten wel zou meevallen, en dat de financiering binnen een voortdurend groeiende economie niet al te veel problemen zou opleveren. De betrekkelijke zorgeloosheid op dit punt is impliciet af te lezen uit de geconstateerde geringe financiële verantwoording bij de invoerings- en uitbreidingsmomenten.

Het huidige stelsel biedt hierdoor, nu alle z.g. systeemfouten zijn geëlimineerd, onvoldoende aanknopingspunten tot verdere beheersing van de uitgaven. Naar het oordeel van de studiegroep is dan ook een fundamentele herbezinning op de uitgangspunten van ons sociale zekerheidsstelsel dringende noodzaak, wil de kostenontwikkeling in de toekomst beheersbaar blijven.

Bij een herziening van het stelsel zou ook de vormgeving nadrukkelijk moeten worden aangepast. De complexiteit en daarmee de ondoorzichtigheid van het huidige stelsel is bijna spreekwoordelijk geworden. Ook op het beleidsvormingsniveau bestaat bij velen onvoldoende inzicht in het functioneren van en de samenhang tussen de verschillende regelingen, zodat een goede afweging van prioriteiten onvoldoende aan bod komt. Een aanmerkelijke vereenvoudiging c.q. uniformering van het sociale zekerheidsstelsel is derhalve geboden.

De Wet op de Aanpassingsmechanismen

Een stelselwijziging leidt in het algemeen tot een eenmalige structurele niveauverlaging, doch de structurele groeivoet van de sociale zekerheidsuitgaven wordt hierdoor niet aangetast. Indien stelselwijziging is doorgevoerd kan na verloop van tijd (dat kan kort zijn) het beslag van de sociale zekerheid op het nationaal inkomen weer toenemen. Het herhaaldelijk ter discussie stellen van de uitgangspunten van het sociale zekerheidsstelsel zal echter politiek en maatschappelijk op grote, zo niet onoverkomelijke weerstand stuiten. Voorts zijn kort achter elkaar uitgevoerde fundamentele herzieningen van het stelsel ook praktisch niet uitvoerbaar. Beide redenen tesamen genomen maken het vanuit het perspectief van beheersing bezien noodzakelijk om over nadere instrumenten in de sfeer van de koppelingsmechanismen te beschikken.

De huidige bruto- en netto-koppelingsmechanismen zijn, zoals uiteengezet in paragraaf 7.2.3, vastgelegd in de Wet op de Aanpassingsmechanismen (WAM). Naast de eerder genoemde complexiteit die vooral uit deze wet spreekt, is door de invoering van de WAM de inflexibiliteit van de uitgaven in de sociale zekerheid buitengewoon toegenomen.

Ten einde deze inflexibiliteit te doorbreken en tot een betere beheersing van de uitgaven te komen, verdient het naar het oordeel van de studiegroep aanbeveling om de WAM zodanig aan te passen dat het automatisme dat binnen de huidige koppelingsmechanismen besloten ligt, wordt doorbroken. In concreto betekent dit dat, in tegenstelling tot de huidige automatische aanpassing, periodiek zal moeten worden bezien in welke mate de uitkeringen dienen te worden aangepast. De mate van aanpassing zou daarbij niet alleen moeten worden getoetst aan de algemene inkomensontwikkeling, maar ook aan de ontwikkeling van de totale collectieve sector.

Overigens zij hierbij aangetekend dat met een wijziging van de aanpassingsmethodiek niet in alle gevallen een structurele verlaging van de sociale zekerheidsuitgaven wordt bereikt. Dit komt omdat de bovenminimale uitkeringen bij toekenning worden afgeleid van het laatst verdiende loon. Bij kortlopende loondervingsregelingen (ZW, WW) wordt daardoor geen effect bereikt, terwijl bij langlopende uitkeringen (WAO) het effect langzaam terugloopt omdat het bestand waarop de indexbeperking van toepassing is, geleidelijk aan afneemt. Dit proces doet zich niet voor bij de uitkeringen op minimumniveau omdat deze bij de huidige koppelingssystematiek zowel qua niveau als mutatie worden afgeleid van het minimumloon, dat eveneens halfjaarlijks wordt aangepast.

8.9.2. *Normering in de sociale zekerheid*

De korte historische schets inzake de programmeringsdiscussie in hoofdstuk 7 toont duidelijk aan dat het succes van enigerlei normering uiteindelijk politiek wordt bepaald. Dit geldt evenzeer de hiervoor in paragraaf 8.4.1 aangegeven norm met betrekking tot de premievaststelling. Nochtans wil de studiegroep nog eens benadrukken dat iedere premievaststelling die reeds bij voorbaat (ex ante) onvoldoende is afgestemd op de komende uitkeringslasten plus de daarmee samenhangende reservebehoefte van de fondsen, in feite niets anders betekent dan het verder verschuiven van de problemen. Dit soort «oplossingen» dient derhalve te allen tijde te worden vermeden.

Sociale Meerjarenramingen

Ten einde binnen de geïntegreerde norm voor de collectieve sector toch een adequaat inzicht te krijgen in de uitgavenontwikkeling in de sociale zekerheid, meent de studiegroep dat de huidige Sociale Meerjarenramingen (SMR) dienen te worden gewijzigd. Op dit punt zij mede verwezen naar voorstellen van de commissie-Vonhoff. Naar het oordeel van de studiegroep zouden de status en inhoud van de SMR zodanig moeten worden aangepast dat een hanteerbaar beleidsinstrument ontstaat inzake de financiering en evaluatie van het sociale zekerheidsbeleid in het algemeen en het beheersingsaspect in het bijzonder.

Om dit te bereiken zouden aan de SMR één of meerdere hoofdstukken dienen te worden toegevoegd waarin van de zijde van het kabinet inzicht wordt gegeven in de beleidsvoornemens van de overheid op korte en op wat langere termijn (bij voorbeeld stelselwijziging) alsmede een beschouwing van hetgeen de afgelopen periode met betrekking tot het sociale zekerheidsbeleid is gerealiseerd. Bij dit laatste zij onder meer gedacht aan een controle inzake de realisatie van de verschillende beleidsvoornemens. Voorts zouden uitgavenramingen voor de komende vier jaar dienen te worden opgenomen om inzicht te bieden in de verwachte ontwikkelingen bij ongewijzigd beleid. Deze ramingen zouden dan tevens als ijkpunt kunnen worden genomen voor de aangebrachte ombuigingen.

De aldus, in grote lijnen weergegeven, op te stellen nota zou het best als bijlage bij de miljoenennota kunnen worden gepresenteerd. Ten einde een zo goed mogelijke samenhang tussen beide publikaties te bewerkstelligen, zou in de miljoenennota voorts een aparte paragraaf dienen te worden opgenomen met een beleidsrelevante samenvatting van de inhoud van de Sociale Meerjarenramingen.

Financieel overzicht gezondheidszorg

Een zelfde opzet en tijdstip van presentatie zouden betracht moeten worden voor het Financieel Overzicht Gezondheidszorg. Juist door het Financieel Overzicht te plaatsen binnen de context van de miljoenennota, zou de huidige ontwikkeling waarin het Financieel Overzicht steeds meer

taakstellende elementen ten aanzien van de toekomstige kostenontwikkeling in de gezondheidszorg is gaan bevatten, worden versterkt. Uiteindelijk zou het Financieel Overzicht dan uitmonden in een taakstellend budget, dat de facto ook afdwingbaar zou moeten zijn.

Informatievoorziening

Bij het bovenstaande zij nog het volgende opgemerkt. Voor een verantwoorde beheersbaarheid van de sociale zekerheidsuitgaven is een doeltreffend informatie- en registratiesysteem onontbeerlijk. Immers, alleen op grond van een dergelijk inzicht in de feitelijke en te verwachten ontwikkelingen van volume- en financiële factoren kan een hanteerbare normering tot stand komen. In 1979 heeft een externe commissie van deskundigen (COMED) een rapport uitgebracht aan de Sociaal-Economische Raad waarin een consistent en continu informatiesysteem wordt aanbevolen ten behoeve van een verantwoorde vaststelling en prognose van premies. Tot heden heeft de Sociaal-Economische Raad echter geen advies uitgebracht over deze materie.

De informatievergaring en -verstrekking door de desbetreffende uitvoeringsorganen geschiedt nog steeds ten behoeve van de afzonderlijke groepen van regelingen, zonder dat hierbij sprake is van enigerlei consistentie. Ook de frequentie en snelheid van de informatie laat nog veel te wensen over en is ontoereikend voor een goede beheersbaarheid van de sociale zekerheid. De studiegroep acht het gewenst dat de Minister van SZW over de wettelijke bevoegdheid beschikt om voorschriften te geven aan alle uitvoerende instanties (dus ook de gemeenten) ten aanzien van de aard van de gewenste informatie alsmede van de wijze waarop en de snelheid en frequentie waarmee deze dient te worden verkregen en verschaft. Wijziging van de Organisatiewet Sociale Verzekering is daartoe noodzakelijk.

8.9.3. *Procedurele aspecten van de beleidsvorming*

Wat de algemene procedure van voorbereiding en besluitvorming omtrent de collectieve uitgaven aangaat zij verwezen naar paragraaf 8.2. Hierna wordt alleen ingegaan op de gang van zaken rond de advisering inzake het sociale zekerheidsbeleid.

Ten einde een meer adequate advisering te bereiken omtrent de door het kabinet voorgestelde ombuigingsmaatregelen, is het naar het oordeel van de studiegroep allereerst noodzakelijk dat het kabinet zich beperkingen gaat opleggen ten aanzien van het aantal zaken waarover advies wordt aangevraagd. Dit zou kunnen worden bereikt door meer dan momenteel gebeurt, kritisch te bezien of het wel zinvol is om in alle gevallen over te gaan tot het horen van adviesorganen. Ook het aantal adviesorganen waaraan advies wordt gevraagd zou daarbij ter discussie moeten worden gesteld. Daarnaast zullen de adviesaanvragen zich dienen te concretiseren op hoofdlijnen van het ombuigingsbeleid. In het geval een snelle stijging van het aantal adviesaanvragen binnen een bepaalde periode onvermijdelijk zou blijken, moet door het kabinet duidelijk worden aangegeven welke aanvragen bij advisering prioriteit genieten.

In de tweede plaats dienen de adviesorganen voldoende tijd van voorbereiding te krijgen voor de opstelling van hun adviezen. De studiegroep acht een periode van 3 à 4 maanden minimaal noodzakelijk om tot een verantwoorde advisering te komen. Dit betekent dat, indien van de zijde van het kabinet advies wordt gevraagd over ombuigingsmaatregelen in de sociale zekerheid die per 1 januari in werking zouden moeten treden, de betrokken adviesaanvragen uiterlijk in mei/juni dienen te worden verzonden. Op deze wijze zou de taak van de adviesorganen in belangrijke mate aan inhoud winnen in vergelijking met de huidige praktijk, waarin veelal te weinig tijd voor advisering beschikbaar is en derhalve de beslissingen op beleidsniveau reeds zijn genomen, voordat advies is uitgebracht.

Anderzijds zullen de adviesorganen ook zelf meer snelheid dienen te betrachten in hun advisering. Dit kan met name worden bereikt door de beschrijvende gedeelten in de adviezen minder gedetailleerd te laten zijn, dan momenteel veelal het geval is. De adviezen zullen zich meer dan voorheen moeten toespitsen op de formulering van het advies over de betrokken ombuigingsmaatregel zelf. Ook zal van de zijde van de adviesorganen meer aandacht moeten worden besteed aan de voortgang van de advisering. De studiegroep wijst er bij voorbeeld op dat de advisering met betrekking tot de organisatie van de sociale zekerheid, op welk terrein talloze knelpunten zijn gesignaleerd, nog steeds niet tot stand is gekomen.

8.9.4. *Het ombuigingsbeleid in de sociale zekerheid*

Afleiding ombuigingstaakstelling

Bij de afweging in welke mate tot ombuigingen in de sociale zekerheidssector wordt besloten, zou meer dan voorheen rekening moeten worden gehouden met het feit dat maatregelen in de sociale zekerheid financiële gevolgen hebben voor regelingen op andere beleidsterreinen. Gewezen zij onder andere op individuele huursubsidies, onderwijsvoorzieningen zoals bij voorbeeld studiefinanciering, en de financiering (door de Bijstand) van bepaalde kostensoorten via Rijksbijdrageregelingen en Rijkssubsidieregelingen. Voorkomen moet worden dat er een soort van «communicerende vaten»-effect gaat ontstaan, dat wil zeggen dat een bezuiniging in de sociale zekerheid binnen de bestaande regelingen automatisch tot meer uitgaven in een andere sector leidt. Wordt op dit punt niet tot een additionele ingreep in de desbetreffende regelgeving besloten, dan vervallen ombuigingsexercities in niet onbelangrijke mate tot het verschuiven van financieringsstromen. De studiegroep beveelt daarom aan om beter dan voorheen de samenhang dan wel concrete overlappingen tussen regelingen in kaart te brengen en de financiële consequenties hiervan bij de betrokken voorstellen zo goed mogelijk te betrekken. Op deze wijze kan een betere prioriteitenafweging worden bereikt.

Invulling van de ombuigingstaakstelling

Ten aanzien van de invulling van de ombuigingstaakstelling in de sociale zekerheid is de studiegroep de opvatting toegedaan dat ongespecificeerde maatregelen in de volumesfeer voortaan niet meer als ombuiging dienen te worden gekwalificeerd. Een uitzondering zou gemaakt kunnen worden voor maatregelen die direct aangrijpen bij het toekenningenbeleid.

Voorts is de studiegroep de mening toegedaan dat het terugtrekken van rijksbijdragen, zonder dat daar een evengrote uitgavenverlaging tegenover staat, niet als ombuiging dient te worden aangemerkt. Dit soort operaties moet gegeven de eis van kostendekkendheid van de sociale premies, uiteindelijk toch worden gefinancierd uit premieverhogingen. Het aanwenden van overreserves ter financiering van de terugtrekking van rijksbijdragen heeft op zich zelf ook weinig zin omdat het hier per definitie om een eenmalige dekking gaat, terwijl het financieringsverlies structureel is. Een echte ombuiging van de sociale zekerheidsuitgaven kan alleen worden bereikt door een beperking van de uitgaven.

Ook wat de z.g. doorwerkingseffecten aangaat adviseert de studiegroep om voortaan de doorwerkingseffecten consequent niet als ombuiging aan te merken. Daarbij speelt de zwaarwegende pragmatische overweging, dat gestreefd moet worden naar een *consistente* lijn bij de beoordeling van doorwerkingseffecten; de halfslachtige lijn van de afgelopen jaren moet zonder meer als onwenselijk worden beschouwd.

De inhoudelijke argumenten om doorwerkingseffecten niet als ombuiging aan te merken zijn de volgende. In de eerste plaats betreft het geen maatregelen die direct zijn gericht op beperking van de collectieve sector.

Het gaat immers om een (als systeem vastgelegde) doorwerking van een maatregel in de lastensfeer (lastenverzwaring of -verschuiving). In de tweede plaats en deels in het verlengde van het eerste punt moet worden bedacht dat doorwerkingseffecten niet anders impliceren dan een (partiële) koopkracht-parallellie tussen particuliere en collectieve sector en in die zin dus veel meer vergelijkbaar zijn met een algemene loonmatiging die doorwerkt via het trendbeleid dan met een ombuiging. Ten opzichte van loonmatiging geldt dat doorwerkingseffecten dan nog meer het karakter hebben van een lastenverzwaring, ook al resulteert cijfermatig een uitgavenverlaging. Het betreft immers de doorwerking van mutaties in de premiesfeer, die bij ambtenaren en uitkeringsgerechtigden als het ware netto in rekening wordt gebracht. Overigens geldt bij doorwerkingseffecten, net als bij loonmatiging, dat het financieringstekort er niet of nauwelijks door verbetert. Tegenover de lagere uitgaven staat een vrijwel evengrote belastingderving (lager belastbaar inkomen in de particuliere en de collectieve sector). In deze zin voldoen doorwerkingseffecten ook niet aan de eis dat het financieringstekort wordt verlicht, zonder dat daartoe lastenverzwaringen nodig zijn.

In het licht van de in hoofdstuk 7 beschreven ervaringen meent de studiegroep dat voortaan moet worden voorkomen dat bij het ombuigingsbeleid wordt volstaan met algemene formuleringen, wanneer het gaat om fundamentele beleidsaanpassingen. Indien zulke voorstellen worden opgevoerd moet concreet worden omschreven wat de inhoud van de maatregel is en op welke gronden het opgevoerde bezuinigingsbedrag is becijferd.

Wat de voorbeelden op het terrein van de volksgezondheid aangaat, is de studiegroep van oordeel dat maatregelen in deze sector met een eenmalig effect ook slechts eenmalig mogen worden opgevoerd. Met betrekking tot de premieheffing bij trendvolgers kan worden verwezen naar eerdere opmerkingen in dit hoofdstuk: lastenverzwaringen zijn geen ombuigingen.

Realisatie van de ombuigingen

Gezien het feit dat nauwelijks de helft van de ombuigingsvoorstellen uiteindelijk is gerealiseerd, beveelt de studiegroep aan om in de voorjaarsnota een aparte paragraaf op te nemen waarin de voortgang wordt beschreven van de ombuigingsvoorstellen op het terrein van de sociale zekerheid, alsmede voorstellen om bij onvoldoende voortgang alsnog de noodzakelijke bezuinigingen te realiseren. Een tweede ijkpunt ter zake van realisatie zou moeten worden gelegd in september, wanneer in de miljoenennota c.q. Sociale Meerjarenramingen het beleid voor het komende jaar wordt uiteengezet. Indien in september nogmaals blijkt dat de ombuigingen in het lopende jaar onvoldoende zijn gerealiseerd, dit dus ondanks de genomen maatregelen in de Voorjaarsnota, dan zullen ook voor het komende begrotingsjaar aanvullende maatregelen dienen te worden getroffen.

Bovenwettelijke uitkeringen

Alhoewel de primaire verantwoordelijkheid voor het bovenwettelijke circuit ligt bij de sociale partners, zal bij de voorbereiding van het ombuigingsbeleid meer dan voorheen door de overheid met dit aspect rekening dienen te worden gehouden. Voorkomen moet worden dat effecten van bepaalde ombuigingen «wegtrekken» in de bovenwettelijke sfeer. In zoverre beveelt de studiegroep aan op (zeer) korte termijn naar deze problematiek onderzoek te verrichten en aan de hand van de hieruit voortvloeiende resultaten voortaan bij de beschrijving van de ombuigingsvoorstellen zoveel mogelijk de bovenwettelijke consequenties aan te geven.

8.9.5. *De uitvoering van de sociale zekerheid*

Zoals uit de analyse van het vorige hoofdstuk naar voren kwam is met name in de sfeer van de loondervingsregelingen de volume-ontwikkeling beduidend hoger uitgekomen dan bij de invoering van de betrokken wetten werd verwacht. Voor een belangrijk deel ligt de oorzaak van dit beroep buiten het sociale zekerheidsbeleid, maar tevens werd geconstateerd dat door de huidige uitvoeringspraktijk de snelle volumestijging in de arbeidsongeschiktheidsregelingen in de hand is gewerkt.

Toekenningenbeleid

Ten einde tot een betere beheersing van het toekenningenbeleid te komen, zal naar het oordeel van de studiegroep door de wetgever nauwkeuriger dan momenteel het geval is, moeten worden omschreven onder welke voorwaarden en in welke situaties recht op een uitkering of verstrekking ontstaat. Misbruik dient systematisch te worden bestreden en oneigenlijk gebruik moet zo veel als mogelijk worden tegengegaan door middel van reparatiewetgeving. De studiegroep is zich bewust dat dit, gelet op het karakter van de sociale zekerheidsregelingen, geen eenvoudige zaak is, maar meent dat hieraan toch meer aandacht zal moeten worden besteed. Inperking van de discretionaire bevoegdheden van de uitvoeringsorganen ligt daarbij in de rede.

Deze nauwkeurigheid van de wetgever is met name vereist ten aanzien van de toetredingseisen voor de *arbeidsongeschiktheidsverzekeringen*. Daarbij valt allereerst te denken aan een meer afgebakende omschrijving van de begrippen ziekte en gebrek, alsmede aan een herwaardering van de niet strikt medische aspecten. Voorts is de studiegroep van oordeel dat binnen de huidige arbeidsmarktsituatie er geen aanleiding meer bestaat om (gedeeltelijk) arbeidsongeschikten met betrekking tot hun werkloosheidscomponent financieel beter te behandelen dan andere groepen (langdurige) werklozen. Dientengevolge beveelt zij aan om binnen de arbeidsongeschiktheidsregelingen zodanige aanpassingen aan te brengen, dat verdiscontering voortaan niet meer mogelijk zal zijn.

Wat de (volledig) verborgen werkloosheid in de WAO betreft, die op grond van de gegevens uit het Determinantenonderzoek aanzienlijk moet worden geacht, is de studiegroep van oordeel dat zowel van de zijde van de overheid als vanwege de SVR nadere (controle)maatregelen dienen te worden getroffen. Deze maatregelen zouden ervoor moeten zorgen dat alleen die werknemers tot de WAO worden toegelaten, die daar volgens de geldende criteria recht toe hebben. Daarnaast zou de positie dienen te worden bezien van diegenen die reeds in de WAO zijn opgenomen, doch als volledig arbeidsgeschikt kunnen worden aangemerkt. Een en ander acht de studiegroep van groot belang, omdat met betrekking tot de verborgen werkloosheid de onbeheersbaarheid in de uitvoering van de WAO aanzienlijk kan worden genoemd.

Ten aanzien van de *werkloosheidsregelingen* kan een verdere aanscherping van de toelatingscriteria worden bereikt, door de toelating tot de WWV te beperken tot die (ex-)werknemers die als onvrijwillig werkloos kunnen worden aangemerkt. Bij de bepaling of een werknemer al dan niet onvrijwillig werkloos is geworden, zou voorts moeten worden bezien in hoeverre de toetsende functie van de directeur GAB zou kunnen worden verruimd. Ook in het algemeen is de studiegroep van oordeel dat, voor zover dit binnen de huidige arbeidsmarktsituatie mogelijk is, het arbeidsbureau naast de uitvoeringsorganen een (mede)controlerende taak heeft te vervullen. Hierbij kan onder meer worden verwezen naar de aanvullende richtlijnen inzake uniformering van de controlefunctie, zoals deze vorig jaar door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de arbeidsbureaus zijn toegezonden.

Wat het door de gemeenten uitgevoerde sanctiebeleid aangaat, meent de studiegroep dat op dit beleidsterrein een eigen verantwoordelijkheid van de gemeenten ligt. Parallel aan deze beleidsvrijheid zouden echter de gemeenten bij de uitvoering van de Wet Werkloosheidsvoorziening en het daarmee sanctiebeleid een navenante dat wil zeggen grotere financiële verantwoordelijkheid dienen te verkrijgen dan momenteel het geval is. Concreet zou dit impliceren dat de gemeenten een deel van de financiering van de WWV voor hun rekening zouden moeten nemen.

De groei van het werknemersbestand in de WSW en de daarmee samenhangende kostenontwikkeling moet op zo kort mogelijke termijn worden beheerst door middel van een wettelijk gewaarborgd volumebeleid, dat wil zeggen een materiële budgettering van de beschikbare middelen. In het licht van hetgeen op dit moment reeds aan gehandicaptenbeleid op landelijk en sociaal niveau wordt gevoerd, zou bij dit volumebeleid tevens een nadere bezinning op doelstellingen en doelgroep van de WSW dienen plaats te vinden.

Herintredingsbeleid

Voorstellen om binnen de huidige arbeidsmarktomstandigheden tot een nog zo goed mogelijk herintredingsbeleid te komen, dienen zowel bij de huidige uitvoeringspraktijk aan te grijpen als bij de organisatiestructuur van de sociale zekerheid zelf. De organisatieproblematiek vooralsnog even buiten beschouwing latende (zie hierna paragraaf 9.4) zou naar de mening van de studiegroep de uitvoering van de werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsregelingen kunnen worden verbeterd door de betreffende *wetgeving* meer dan momenteel het geval is, te oriënteren op de terugkeer van uitkeringsgerechtigden in het arbeidsproces. De uitvoerder dient opdracht te krijgen te pogen om (her)inschakeling te bewerkstelligen.

Bij dit herintredingsbeleid zijn ook *uitvoeringsvoorschriften* van belang. In deze sfeer zou aan de volgende verbeteringen kunnen worden gedacht:

– De uitvoerder dient de pogingen van de uitkeringsgerechtigde tot herintreding in het arbeidsproces zo zorgvuldig mogelijk in de tijd te volgen.

– Het verplicht stellen van regelmatig arbeidstechnisch onderzoek door de uitvoerder.

– Het verplichtend opdragen aan de uitvoerder om essentieel geachte voorzieningen (met name in de sfeer van bevordering en behoud van arbeidsgeschiktheid) ter beschikking te stellen, en actief het gebruik daarvan te bevorderen (door middel van begeleiding of indien nodig sanctiebeleid).

– Als een passende arbeidsplaats beschikbaar is, mag geëist worden dat een in aanmerking komende uitkeringsgerechtigde deze ook bezet. Begrippen als niet-onvrijwillige werkloosheid, passende arbeid en passende scholing en het sanctiebeleid verdienen in dit verband een herijking.

Het laatste hier te noemen punt betreft de hoogte van de uitkeringen. Zowel op bruto- als op netto-basis liggen de uitkeringen in ons land in vergelijking met de ons omringende landen op een hoog niveau. Dit betekent dat de financiële prikkel om bij eventuele mogelijkheden weer terug te keren in het arbeidsproces relatief laag is. De studiegroep is van oordeel dat deze prikkel derhalve dient te worden vergroot. In beginsel dient te worden vermeden, dat de uitkeringsgerechtigde met zijn uitkering netto hetzelfde ontvangt als een vroeger verdiend loon. Dit impliceert dat met name op het minimumniveau als wel op het bovenminimaal niveau (Ziektewet), nominale verlagingen zouden behoren te worden doorgevoerd. De afstand die daarmee op netto-basis tussen uitkeringen en loon worden gecreëerd, wordt uiteraard begrensd door het behoefteminimum.

8.9.6. *Organisatie van de sociale zekerheid*

Reorganisatie van de uitvoeringsstructuur

Ten einde te komen tot een slagvaardig herintredingsbeleid en een betere beheersing van de volume-ontwikkeling, is de studiegroep de mening toegedaan dat de huidige uitvoeringsorganisatie ingrijpend dient te worden gewijzigd.

Wat de concrete uitwerking van deze wijzigingen betreft, verwijst de studiegroep naar de voorstellen van een ambtelijke projectgroep, zoals deze zijn geformuleerd in het Rapport «Organisatie van de beheersing van de sociale zekerheid», en welke door het toenmalige kabinet in de vorm van een adviesaanvrage aan onder meer de SER zijn onderschreven[13]. Mede in het licht van hetgeen reeds eerder is opgemerkt ten aanzien van het tempo van advisering in het algemeen, meent de studiegroep dat het de hoogste tijd is, dat over deze voorstellen door de SER wordt geadviseerd en dat de noodzakelijke wijzigingen in de uitvoeringsstructuur worden aangebracht.

Overeenkomstig de voorstellen van de ambtelijke projectgroep zou daarbij vooral het regionale aspect van de uitvoering sterk benadrukt dienen te worden. Op deze wijze kan, beter dan momenteel het geval is, worden aangesloten op de voor de uitkeringsgerechtigde nog bestaande mogelijkheden tot werkhervatting, die immers met name in de regio liggen. Ook de meer individugerichte benadering en beoordeling, die hiervoor bij het herintredingsbeleid reeds impliciet werd bepleit, kan het best worden bereikt door een regionale uitvoering.

Toezicht op de uitvoeringsorganen

Ook ten aanzien van de mogelijkheden om te komen tot een beter toezicht op de uitvoeringsorganen, verwijst de studiegroep naar voorstellen van de eerder genoemde ambtelijke projectgroep. Deze projectgroep heeft een uitvoerige analyse van de huidige beheersingsstructuur doen uitmonden in een aantal aanbevelingen, die eveneens in een adviesaanvrage aan onder meer de SER zijn neergelegd. De desbetreffende adviesaanvrage heeft een zeer gericht karakter en is zelfs ter technische adstructie voorzien van een wetsontwerp.

Met name wijst de studiegroep in dit verband op het voorstel om een onafhankelijk beheersingsorgaan in het leven te roepen (dan wel de huidige Sociale Verzekeringsraad in deze zin om te vormen).

Controle op de rechtmatigheid van de uitkeringen

De studiegroep is van mening dat er tevens mogelijkheden bestaan met betrekking tot een betere controle op de rechtmatigheid van de uitkering. Geconstateerd kan worden, uit meerdere rapporten blijkt dit, dat de uitvoerende instanties geen of onvoldoende mogelijkheden bezitten om de samenloop van een uitkering met loon of een andere uitkering, op rechtmatigheid te beoordelen. Er moeten derhalve onverwijld uitvoeringstechnische bevoegdheden en voorzieningen worden gecreëerd om deze rechtmatigheidstoetsing te kunnen doen plaatsvinden. Hierbij denkt de studiegroep primair aan de mogelijkheid tot koppeling van de administraties van de verschillende uitvoeringsorganen. Ten einde daarbij tot een effectief resultaat te komen, lijkt een gemeenschappelijk registratienummer (So-Fi-nummer) onvermijdelijk.

8.9.7. *Verbeteringsvoorstellen in de sfeer van de gezondheidszorg*

In de beschrijving van de groei van de uitgaven op het terrein van de volksgezondheid blijkt dat zowel aanbod- als vraagfactoren van invloed zijn

[13] Organisatie van de beheersing van de ociale zekerheid, Tweede Kamer der Staten-ieneraal, zitting 1978–1979, 15594, nrs. 1 en

op de beheersbaarheid van de uitgavenontwikkeling. Voorstellen om tot een verbetering van de uitgaven te komen, dienen dan ook aan zowel de aanbod- als vraagzijde aan te grijpen. Daarbij zij opgemerkt dat de hierna volgende aanbevelingen veelal een verdere uitbreiding van regelgeving impliceren. Dit hangt samen met het feit dat juist door gebrek aan regelgeving in het verleden het aanbod van medische voorzieningen zich sterk heeft kunnen uitbreiden. En zoals in hoofdstuk 7 is aangegeven werd en wordt de kostenontwikkeling in de gezondheidszorg sterk door het aanbod bepaald.

A. Aanbodzijde

Beheersing van het volume

Naast de toekomstige mogelijkheden om via de Wet Voorzieningen Gezondheidszorg het directe aanbod van *voorzieningen* te beheersen, moeten er mogelijkheden gecreëerd worden om via een effeciëntere aanwending van de bestaande voorzieningen de noodzaak van uitbreiding tegen te gaan. Daarbij kan worden gedacht aan invoering van z.g. «protocolaire» geneeskunde, waarbij er zekere normen voor de behandelingsduur van specifieke ziektegevallen worden vastgelegd. De medici moeten daarbij opwaartse afwijkingen tussen de behandelingsduur en de norm verklaren. De norm moet voorts zodanig worden geconcretiseerd dat zij niet als bodem gaat fungeren.

Daarnaast kan gewezen worden op de mogelijkheid om via wijziging van het tijdstip van gebruik, tot een efficiëntere benutting van de capaciteit te komen, waardoor de behoefte aan capaciteit en daarmede de prikkel tot onnodige consumptie wordt verminderd. Hierbij valt te denken aan betere benutting van bij voorbeeld vakantieperiodes en weekeinden. De keuzevrijheid van de verzekerden omtrent het tijdstip van opname zou hierbij beperkt moeten worden.

Met betrekking tot de in de WVG voorgestelde planningsprocedure meent de studiegroep dat deze zodanig dient te worden vereenvoudigd dat rekening wordt gehouden met een voortrollende meerjarenplanning.

Wat de *personele bezetting* betreft, dient aan de door het COTG uitgevaardigde richtlijnen strakker de hand te worden gehouden. Met dit laatste wordt bedoeld, dat bij een dalende bezettingsgraad niet te lang moet worden gewacht voordat hieruit personele consequenties worden getrokken. De studiegroep beveelt aan hiervoor nadere tijdsregelingen in te voeren.

De huidige ontwikkeling, waarin de erkenningseisen in toenemende mate een instrument zijn geworden ter beperking van de kostenontwikkeling van de *intramurale voorzieningen*, moet versterkt worden voortgezet. Met name ten aanzien van de beheersing van de uitbreiding van specialistische hulp (aantal functies maal het aantal specialisten per functie) in de algemene ziekenhuizen, zullen de erkenningsvoorwaarden een afgrendelende functie moeten gaan vervullen.

Ten aanzien van de beheersing van het aantal *vrije-beroepsbeoefenaren*, beveelt de studiegroep aan dat zo spoedig mogelijk een concreet vestigingsbeleid wordt geëntameerd. Een betere beheersing van de omvang en de kwaliteit van de gedeclareerde verrichtingen zou kunnen worden bereikt door het invoeren van controlemaatregelen. De wijze en uitvoering van controle (gericht en/of steekproefgewijze) zouden kunnen worden omschreven in een (model)overeenkomst. Een dergelijke modelovereenkomst zou tevens een verbetering kunnen impliceren voor het vestigingsbeleid, indien eisen zouden worden opgenomen tot samenwerking (avond- en weekenddiensten), en het medegebruik van dure apparaten.

Wat de beheersing van het aanbod van het personeel in meer algemene zin aangaat, dient de huidige opleidingencapaciteit drastisch te worden beperkt. In zoverre dit mede raakt aan het beleidsterrein van de Minister van Onderwijs en Wetenschappen, zal hiertoe nadere coördinatie vereist zijn.

Beheersing van de aanbodprijs

Ten einde de huidige beloningsstructuren in de gezondheidszorg om te buigen van een kostenverhogend werkend systeem naar een tariefstelsel dat kostenverlagende prikkels bevat, is de studiegroep de mening toegedaan dat het huidige tariefsysteem dient te worden omgevormd tot een effectief *budgetmechanisme*. Het gaat hierbij om een systeem waarbij het mogelijk is vooraf de totale (jaarlijkse) uitgaven in (delen van) de gezondheidszorg te maximeren. Wat de eventuele vormgeving van een dergelijk budgetteringssysteem aangaat, deze zou kunnen worden toegepast op de totale uitgaven van medische instellingen, dan wel specifiek gericht kunnen worden op bepaalde onderdelen. Ook de salariëring van vrije-beroepsbeoefenaren zou binnen een dergelijk budgetsysteem dienen te worden ondergebracht; dit al dan niet in de vorm van «artsen in loondienst».

B. Vraagzijde

Zoals in hoofdstuk 7 is geconstateerd, is het pakket aan medische voorzieningen de afgelopen decennia nogal uitgebreid. Deze uitbreiding is van de zijde van de consumenten nauwelijks op verzet gestuit, omdat binnen het huidige financieringssysteem de consument te weinig wordt geconfronteerd met de met het gebruik samenhangende kosten. Beheersingsvoorstellen op het punt van de consumptie per verzekerde zullen derhalve moeten leiden tot een zodanige wijziging van het financieringssysteem dat er prikkels ontstaan, die de consument ertoe brengen meer kostenbewust te handelen. Dit kan in beginsel op twee manieren gebeuren.

In de eerste plaats door *privatisering* van een deel van het huidige verzekeringspakket, waardoor het individu meer dan momenteel met zijn eigen keuze ten aanzien van het gebruik van medische voorzieningen wordt geconfronteerd. Dit impliceert dat gestreefd zou kunnen worden naar een (verplicht) collectief minimumpakket met daarnaast de mogelijkheid om op privébasis over te gaan tot een aanvullende verzekering.

Al eerder zijn in deze richting voorstellen gedaan. In het rapport Heroverweging[14] is voorgesteld om te komen tot een meer gedifferentieerde keuzemogelijkheid in het verzekerde pakket. Daarbij is gedacht aan verplichte verzekering van een basispakket en het voor vrije keus verzekeren van een aantal verstrekkingen. Eenzelfde tendens valt in essentie ook af te leiden uit de recent verschenen adviesaanvrage over de wijziging van het stelsel van ziektekosten.

Ten tweede kan een betere afweging tussen enerzijds het gebruik van de voorzieningen en anderzijds de betaling ervan worden nagestreefd door een al dan niet beperkte toepassing van een *profijtgedachte* via de invoering c.q. verhoging van eigen bijdragen. Ook een verhoging van het eigen risico past in deze gedachtengang.

[14] Rapport Heroverweging sociale zekerheid n bijstand, volksgezondheid en arbeidsvoorzaarden collectieve sector, Tweede Kamer, tting 1980–1981, 16625, nr. 4.

Bijlagen

BIJLAGE 1

VOORGESCHREVEN INFORMATIEVERSCHAFFING EN DE NALEVING ERVAN

De onderstaande overzichten die zijn voorgeschreven in de Beschikking administratie Centrale afdelingen Financieel-economische Zaken van 27 december 1977:

A. De maandelijkse informatie

Elke maand dienen de departementen de volgende overzichten aan Financiën te verstrekken

a. De saldibalans ultimo van de maand.
b. Het overzicht van de in de maand verrichte boekingen op sluitrekening A.
c. Begrotingsuitgaven.
d. Verplichtingen ten laste van latere jaren.
e. Middelen.

Op ieder van de genoemde overzichten wordt thans ingegaan.

De saldibalans (a)

Dit overzicht is voorgeschreven in artikel 56 (eerste lid onder a). Het geeft aan het totaal van de geboekte ontvangsten-en-uitgavenbedragen per departement t/m de ultimo van de verslagmaand. Het overzicht moet binnen 20 dagen na afloop van de verslagmaand bij Financiën zijn ontvangen.

Sluitrekening A (b)

Dit overzicht is voorgeschreven in artikel 56 (eerste lid, onder c). Het dient voor de maandelijkse afstemming van de door Financiën geregistreerde ontvangen opdrachten tot betaling of verrekening met de in de administratie van de departementen uit dezen hoofde vastgelegde gegevens. Het overzicht moet binnen 8 dagen na afloop van de verslagmaand bij Financiën zijn ontvangen.

De begrotingsuitgaven (c)

Het overzicht van de begrotingsuitgaven is voorgeschreven in artikel 61 (eerste lid). Het geeft een inzicht in de beschikbare bedragen per artikel van de begroting en de geboekte uitgaven t/m de verslagmaand, de ultimo van de verslagmaand lopende verplichtingen, die nog in het begrotingsjaar tot betaling zullen komen, alsmede een raming van het totaal van de uitgaven op dat artikel voor het gehele jaar (vermoedelijk beloop). Het beschikbare begrotingsbedrag bestaat uit: het bedrag uit de ingediende ontwerp-begroting, de wijzigingen daarop (door middel van nota's van wijziging, suppletore begrotingen, alsmede de met Financiën overeengekomen wijzigingen) en de toegevoegde bedragen ex artikel 12 van de Comptabiliteitswet, alsmede de verminderingen, die het gevolg zullen zijn van de toevoegingen aan de begroting van het volgende jaar (indien van toepassing).

Indien het vermoedelijk beloop belangrijk afwijkt van het beschikbare bedrag moet het verschil toegelicht worden. Het overzicht moet binnen 20 dagen na afloop van de verslagmaand bij Financiën zijn ontvangen.

De verplichtingen ten laste van latere jaren (d)

Dit overzicht is voorgeschreven in artikel 62 (eerste lid). Voor die begrotingsposten waarvoor in de ontwerp-begroting een raming (met een maximum karakter) is opgenomen van verplichtingen die in latere jaren tot betaling leiden moet worden aangegeven:
- het beschikbare begrotingsbedrag van die verplichtingen (inclusief wijzigingen: nota's van wijziging, suppletore wet, alsmede de met Financiën overeengekomen wijzigingen)
- het bedrag van de in het dienstjaar aangegane verplichtingen
- het vermoedelijk beloop en
- het verschil tussen de twee eerste (resterende verplichtingenruimte).

Het overzicht dient binnen 20 dagen na afloop van de verslagmaand bij Financiën te zijn ontvangen.

De middelen (e)

Dit overzicht is voorgeschreven in artikel 63. Het geeft per artikel aan:
- het geraamde bedrag (inclusief wijzigingen)
- de t/m de verslagmaand geboekte middelen
- het vermoedelijk beloop
- het verschil tussen het geraamde bedrag en het vermoedelijk beloop (dat bij grote afwijkingen wordt toegelicht).

Het overzicht moet binnen 20 dagen na afloop van de verslagmaand bij Financiën zijn ontvangen.

Kasprognoses voor vier maanden

Reeds enige decennia worden door de CAD kasbegrotingen per departement vervaardigd. Ingevolge de Richtlijnen kasbegroting dd. 29 januari 1981 werd het samenstellen van de kasbegrotingen van de departementale uitgaven en ontvangsten echter opgedragen aan de departementen zelf. Gedurende een overgangsperiode vervaardigt de CAD ook zelf nog kasbegrotingen. Deze kasbegrotingen beslaan een periode van vier maanden, per maand afzonderlijk, volgend op de verslagmaand. Zij geven een inzicht in de te verwachten begrotingsuitgaven, de te ontvangen middelen en de (belangrijke) mutaties op rekeningen buiten het begrotingsverband. Voor de begrotingsuitgaven en -ontvangsten gaat het om totaalbedragen (dus geen ramingen per artikel).

B. De informatie per kwartaal

De volgende overzichten dienen binnen 20 dagen na afloop van het kwartaal bij Financiën te worden ingediend:
a. opgave vorderingen en schulden
b. opgave belangrijke derden van rekenplichtigen
c. het bedrag van in vorige jaren aangegane verplichtingen die nog in latere jaren tot betaling komen
d. het totaalbedrag van de nog lopende verplichtingen, die in latere jaren tot betaling zullen komen en de verdeling daarvan over de jaren
e. de garanties
f. de projecten
g. de meerjarenramingen

Vorderingen en schulden en belangrijke derden van rekenplichtigen (a en b)

Beide overzichten zijn voorgeschreven in artikel 58. Het betreft hier de zowel intra- als extra-comptabele vorderingen en schulden die al of niet in de administratie van de afdelingen FEZ zijn opgenomen of door rekenplichtigen worden geadministreerd.

Deze opgaven zijn van belang voor het inzicht in de te ontvangen en te betalen bedragen.

Verplichtingen resulterende in uitgaven ten laste van latere jaren (c en d)

Dit overzicht wordt voorgeschreven in artikel 62, tweede lid. Het geeft aan tot welk bedrag in jaren, voorafgaande aan het begrotingsjaar, verplichtingen zijn aangegaan, die in latere jaren tot betaling komen (artikel 62, tweede lid, onder a) en het totale bedrag van de per het einde van het verslagkwartaal lopende verplichtingen, die in latere jaren tot betaling komen (artikel 62, tweede lid, onder b). Van het totaalbedrag, dat derhalve inclusief de in het lopende jaar aangegane verplichtingen, die in latere jaren tot betaling komen, is, wordt de spreiding over elk der eerstkomende vijf jaren afzonderlijk en over de jaren daarna gezamenlijk gegeven.

Dit overzicht dient per artikel te worden gespecificeerd.

De garanties (e)

Dit overzicht is voorgeschreven in artikel 65. Het geeft aan per artikel (zover van toepassing): de in het dienstjaar tot dan toe verleende garanties en het vermoedelijk beloop van de aan het einde van het dienstjaar verleende garanties.

De projecten (f)

Dit overzicht is voorgeschreven in artikel 66. Volgens artikel 43 wordt onder een project verstaan: een werk, een researchprogramma, een hulpprogramma, een aanschaffingsplan e.d.

Het overzicht is per artikel per project(onderdeel) opgebouwd en geeft aan:

- de raming van de totale uitgaven
- de uitgaven gedaan in vorige jaren
- de uitgaven in het dienstjaar t/m het verslagkwartaal
- het bedrag van de aan het einde van het verslagkwartaal lopende verplichtingen
- het verschil tussen de raming van de totale uitgaven en de reeds gedane uitgaven
- de verdeling van het verschil in uitgaven die naar verwachting tot betaling zullen komen in het restant van het lopende jaar, in elk der vijf opvolgende jaren en in de jaren daarna als totaal.

De meerjarenramingen (g)

Het hier bedoelde overzicht is voorgeschreven in artikel 67. Het geeft aan per artikel (onderdeel):

- het vermoedelijk beloop van het lopende jaar
- de ramingen van de eerstvolgende vijf jaren inclusief de wijzigingen waarover door het kabinet is beslist.

C. De jaarlijkse informatie

De jaarlijkse verslaglegging, die geregeld is in artikel 69, omvat:
a. aangepaste saldibalans per 31 december
b. rekening van uitgaven en ontvangsten
c. opgave geraamde en aangegane verplichtingen
d. opgave per artikel van de per 31/12 lopende verplichtingen
e. opgave totaalbedrag vorderingen en schulden
f. opgave verleende garanties per 31/12
g. opgave van per 31/12 lopende garanties
h. opgave van de deelnemingen in ondernemingen en internationale instellingen per 31 december.

De onder *a, d t/m f en h* genoemde stukken dienen voor 1 juli van het jaar na het verslagjaar bij Financiën ingediend te zijn; de stukken onder b en c dienen voor 1 augustus van het jaar na het verslagjaar bij Financiën ingediend te worden en de onder g bedoelde opgave moet voor 1 juni van dat jaar worden ingeleverd. Voorts moet op grond van artikel 59 een opgave van voorschotten worden toegevoegd aan de saldibalans per 31 december, die binnen 20 dagen na afloop van het jaar moet worden ingediend.

Niet elk dezer overzichten is in het kader van deze studie van belang. Het betreft hier immers de verslaglegging over een verstreken jaar. Dat wil overigens niet zeggen dat de informatie die via de overzichten beschikbaar komt niet van balang is voor analyses in het kader van de beheersing van de uitgaven. Dit geldt met name voor de overzichten bedoeld onder b t/m d, f en g. Daarop zal dan ook hieronder worden ingegaan.

De rekening van uitgaven en ontvangsten (b)

Deze rekening is voorgeschreven in artikel 84 van de Comptabiliteitswet. Per artikel van de begroting dient aangegeven te worden
- de oorspronkelijke raming en de wijzingen die daarin zijn aangebracht
- de feitelijk uitgegeven respectievelijk ontvangen bedragen.

De rekening vormt de historische verslaglegging van een begrotingsjaar.

Opgave van geraamde en aangegane verplichtingen (c)

Artikel 86 (tweede lid) van de Comptabiliteitswet schrijft voor dat de rekening (zie hierboven) vergezeld gaat van een opgave van de binnenlijnse verplichtingen ex artikel 16 (derde lid) van die wet. Aangegeven moet worden
- de oorspronkelijke raming (inclusief de wijzigingen) en
- de feitelijk aangegane verplichtingen.

De stand van de lopende verplichtingen (d)

Dit overzicht is voorgeschreven in artikel 69 (sub d) van de beschikking. Het geeft aan de stand per 31 december van de in het verslagjaar en daaraan voorafgaande jaren aangegane verplichtingen waarvan de betaling in latere jaren geraamd wordt.

De garanties (f en g)

Het overzicht ad f is voorgeschreven in artikel 69 (sub f). Het geeft aan tot welk bedrag (per artikel) garanties in het verslagjaar zijn verleend. Het overzicht ad g voegt daaraan toe in eerdere jaren aangegane en nog lopende garanties.

D. Door Financiën verzamelde additionele informatie

Op basis van de informatie die de departementen aan Financiën toeleveren en op basis van eigen inzichten worden door het Ministerie van Financiën samenvattende overzichten opgesteld. Met name de Centrale Accountantsdienst en de Rijkshoofdboekhouding zijn hier wat betreft de uitgaven en de niet-belastingmiddelen actief. Uiteraard wordt op Financiën de raming van de belastingontvangsten verzorgd.

Voor een deel wordt de hierbedoelde informatie onafhankelijk van de opgaven van de departementen opgesteld, voor een deel is zij hierop gebaseerd. Het gaat hierbij om zowel prognoses als voorlopige realisatiegegevens.

Prognoses

De in punt 4.2.1 bedoelde kasbegrotingen worden door de Rijkshoofdboekhouding getotaliseerd. Daarnaast maakt de Rijkshoofdboekhouding voor dezelfde periode prognoses voor de andere grootheden die van belang zijn voor het financieringstekort (belastingen en niet-belastingontvangsten, begrotingsfondsen e.a.). Deze gegevens zijn beschikbaar circa 10 dagen na afloop van de verslagmaand.

Voorlopige realisaties

Op basis van betalingen en verrekeningen verricht in opdracht en ten behoeve van de departementen maakt de Rijkshoofdboekhouding binnen 10 dagen na afloop van de verslagmaand voorlopige overzichten van de gerealiseerde kasuitgaven als geheel en per departement. Ten aanzien van de departementale gegevens past zij correcties toe in verband met verrekeningen en betalingen die nog niet verwerkt zijn. Soortgelijke overzichten worden gemaakt voor de andere grootheden die van belang zijn voor het financieringstekort. Een en ander mondt uit in een samenvattend voorlopig kasoverzicht van de rijksfinanciën.

Naleving van de voorschriften

In het volgende overzicht wordt een beeld gegeven van de mate waarin de voorschriften voor informatieverschaffing tijdens de begrotingsuitvoering worden nageleefd. De in de eerste kolom aangegeven artikelen zijn die op grond waarvan de informatie volgens de Beschikking verstrekt moet worden.

Tabel: Informatie-verstrekking door de departementen

Artikel van de Beschikking (korte omschrijving)		Naleving door de departementen (in aantallen)[1]		
		tijdig	niet tijdig	niet
Maandelijkse overzichten				
56, 1a	saldibalans	13	2	—
61, 1a t/m h	begrotingsuitgaven	11	4	—
61, 2	verplichtingen rekenplichtigen	12	—	3
62, 1a t/m f	verplichtingen ten laste van latere jaren	7	2	6
63 a t/m f	middelen	11	4	—
Kwartaalsgewijze overzichten				
58, 1	extra-compt. vorderingen en schulden	8	2	5
58, 2	belangrijke derden van rekenplichtigen	4	2	8
62, 2a	verplicht. vorige jaren	6	3	6
62, 2b	totaalbedrag verpl. etc.	6	3	6
65	garanties	6	2	6
66	projecten	1	—	8
67	meerjarenramingen	1	—	14
Jaarlijkse overzichten				
59	voorschotten	7	1	6
69, a	aangepaste saldibalansen	6	5	4
69, b	rekening v. uitg. en ont.	1	14	—
69, c	geraamde en aangegane verplichtingen	1	14	—
69, d	stand lopende verplichtingen per 31/12	10	1	4
69, e	totaalbedrag vorderingen en schulden	9	1	3
69, f	verleende garanties per 31/12	8	3	3
69, g	lopende garanties per 31/12	8	4	2
69, h	deelnemingen per 31/12	2	2	5

[1] De kolommen tellen horizontaal niet alle tot 15 departementen op. Dit komt omdat niet alle voorgeschreven overzichten op ieder departement van toepassing zijn (met name geldt dit voor de kwartaalsgewijze en jaarlijkse overzichten).

LAGE 2

INVENTARISATIE OMBUIGINGSVOORSTELLEN (IN MLN. GLD.) IN DE SOCIALE ZEKERHEID, GEZONDHEIDSZORG EN BIJSTAND EN DE INVOERING VAN DE VOORSTELLEN VIA WETSWIJZIGINGEN E.D.

	Besparingen		
	Ingeboekt	Gerealiseerd	Datum
1. Nota collectieve voorzieningen en werkgelegenheid			
A. Sociale Zekerheid			
— verlaging WAO-uitkeringen naar 75%	330	–	–
— uitkering van de werknemersverzekering van bij ouders inwonende kinderen verlagen naar 70%	360	–	–
— integratie kinderaftrek en -bijslag	1000	–	–
— correctie regelingsloonindex door in het netto-brutotraject rekening te gaan houden met premiemutaties (excl. overheidsregelingen)	1055	–	–
B. Gezondheidszorg			
— voorgenomen besparingen op het uitgavenpakket ziekenfondsverzekeringen en AWBZ	210	210[1]	1-1-1977
— beperking beddencapaciteit in Algemene Ziekenhuizen	500	50	1-1-1977
— afremming functie-uitbreiding	400	50	7-9-1976
— beperkingen verstrekkingen en verbeterde controle geneesmiddelengebruik	220	50	–
— besparing op kosten IZA, IZR en interimregeling voor ambtenaren	165	–	–
C. Bijstand			
— besparingen op bijstand voor dienstverlening, waaronder verzorging en verpleging	200	200	1-1-1979
— verfijning van de wetgeving in de bijstand			
• wetswijziging inzake het nihilbeding (bij alimentaties)	15	15	1-1-1979
• beperking bijstand voor huren van dure woningen	6	6	1-1-1978
• geen bijstand van huren van serviceflats	5	5	1-1-1978
• stringente draagkracht richtlijnen (bijstandsbesluit)	24	24	20-2-1980
Totaal opbrengst	4490		

[1] Gerealiseerd door endogene ontwikkelingen.

	Besparingen		
	Ingeboekt	Gerealiseerd	Datum
2. Bestek'81			
A. Sociale Zekerheid			
— 0,5% korting per halfjaar op uitkeringen en voorzieningen	1050	900	1-1-1979
— verlening van de bevoegdheid aan de Minister van SoZaWe om alle dagloonregelingen goed te keuren	P.M.	P.M.	1-7-1979
— herziening van de dagloonregelingen voor kortlopende uitkeringen en de nieuwe gevallen in de langlopende uitkeringen; elimineren uitzonderlijk hoge tarief verdiensten (zoals overwerk)	130	130	1-4-1980
— herziening van de werknemersverzekeringen met de bedoeling het oneigenlijk gebruik door directeuren van NV's en BV's tegen te gaan	70	—	—
— beëindiging verzekering ingevolge Ziektewet op 65 jaar	80	30	1-1-1980
— een strikte toetsing van de indienstneming van WSW-werknemers aan de daarvoor in de wet gestelde voorwaarden	P.M.	—	—
— herziening van de uitwerking van het recht op AAW-uitkering voor de gehuwde werkende vrouw	100	100	1-1-1980
— kinderbijslag; afschaffing kinderaftrek, 1e fase	300	300	1-10-1978
— kinderbijslag; vermindering kinderbijslag voor 16- en 17-jarige (+ 1e kind gehalveerd), 2e fase	820 }	720	1-4-1979
— compensatie	— 230 }		
— arbeidsongeschiktheidsaftrek	40	—	—
B. Gezondheidszorg			
— doorwerking van de 0,5% korting op salarissen gezondheidszorg	410	410	1-1-1979
— zelfde pakket als in de 1-procentsnota verminderd met de bedragen die reeds zijn opgenomen in de Sociale Meerjarenramingen 1978	1130	380[1]	1-1-1980
— eigen bijdrage sociale ziektekostenverzekering op klinische voorzieningen (240 mln.) en niet-klinische voorzieningen (350 mln.)	590	—	—

	Besparingen		
	Ingeboekt	Gerealiseerd	Datum
C. Bijstand			
— afstemming bijstandsnormen voor alleenstaande minderjarige werklozen op die in de WW en WWV en op het minimumjeugdloon	10	10	1-1-1979
— verplichte terugvordering en normering van de aflossing van leenbijstand	10	10	1-1-1980
Totaal opbrengst	4510		

[1] Dit bedrag kan niet naar specifieke ombuigingen worden uitgesplitst.

3. Operatie 1980

A. Sociale Zekerheid[1]			
— terugvordering rijksbijdrage sociale fondsen	750	750	1-7-1980
— terugtrekking rijksbijdragen sociale ziektekostenverzekering	100	100	1-7-1980
B. Gezondheidszorg			
— verlaging bouwplafond	100	100	1-7-1980
C. Bijstand			
n.v.t.			
Totaal opbrengst	950		

[1] Tegenover deze maatregelen staan geen maatregelen ter vermindering van de uitgaven

4. Miljoenennota 1981

A. Sociale Zekerheid			
— volumebeleid (verdiscontering + WAG)	75	—	—
— verlenging referte-eis in de WW	200	200	1-4-1981
— wijziging werkingssfeer min. dagloon WW/WAO/WWV (kostwinner)	30	—	—
— elimineren reisvergoeding uit het dagloon	15	15	1-1-1981
— maatregelen in de WSW, beperking volumegroei (2% i.p.v. 3% in 1981), vereveningsbijdragen en vergroting opbrengst	50	26	1-1-1981
— uniformering einddata AOW	30	4	1-1-1981
— verlaging bejaarden- en arbeidsongeschiktheidsaftrek	100	100	1-1-1981
— maximering onderhoudskosten kinderbijslag	50	50	1-10-1981
— verscherping onderwijscontrole kinderbijslag	50	50	1-1-1981
— afschaffing kinderbijslag voor partieel leerplichtigen	30	30	1-4-1981
— herziening minimum jeugdlonen	115	115	1-1-1981

	Besparingen		
	Ingeboekt	Gerealiseerd	Datum
B. Gezondheidszorg			
— continuering verlaging bouwplafond	100	100	1-1-1980
— invoeren richtlijnen voor aanschaf apparatuur	30	30	1-1-1981
— prijs- en inkomensbeleid vrije-beroepsbeoefenaren	115	—	—
— eigen bijdragen in kraamzorg en ziekenvervoer etc.	95	95	1-4-1980/1-10-1981
— verbeterde controle op verzekeringsgerechtigden ex ZFW	60	60	1-1-1981
C. Bijstand			
— indirecte financiering	15	12	1-1-1981
— doorwerking van de aanpassing minimum jeugdlonen voor bijstand + invoering wachtperiode schoolverlaters	35	35	1-7-1981
Totaal opbrengst	1195		
5. Operatie 1981			
A. Sociale Zekerheid			
— doorwerking in sociale uitkeringen van 1% premieverhoging in WW en van 0,5% AOW	540	540	1-7-1981
— niet meer toekennen WAM-toeslagen	330	—	—
B. Gezondheidszorg			
— beperking personeelsuitbreiding	50	50	9-4-1981
— beperking hoeveelheden geneesmiddelen	15	15	1-1-1981
— goedkopere geneesmiddelen	25	—	—
— beperking intramurale gezondheidszorg	40	40[1]	1-1-1980
C. Bijstand			
n.v.t.			
Totaal opbrengst	1000		

[1] Deze ombuiging is gerealiseerd via een eigen bijdrage kraamzorg (niet structureel).

	Besparingen		
	Ingeboekt	Gerealiseerd	Datum
6. Miljoenennota 1982			
A. Sociale Zekerheid			
— stelselwijziging (i.h.b. ziekteverzuim)	1300	—	—
— afschaffing bejaarden- en arbeidsongeschiktheidsaftrek	250	140	1-1-1982
— afbouw WAM-toeslagen	150	—	—
— herziening vervoersvoorziening arbeidsongeschikten	90	40	
— wijziging minimum dagloon (rekening houden met neveninkomsten)	35	—	—
— anticumulatie WSW/WAO	25	—	—
— herziening kinderbijslag-uitkeringen t.b.v. niet in Nederland wonende kinderen	25	—	—
B. Gezondheidszorg			
— beperking personeelstoename in de intramurale sector via aanpassing richtlijnen	80	80	1-1-1982
— beperking vrije-beroepsbeoefenaren[1]	65	70	1-7-1982
— beddenreductie	20	20	1-1-1982
— verlaging bouwplafond	75	75	1-1-1982
— verlaging PGGM-premie	60	60	1-1-1982
— eigen bijdrage AWBZ	110	110	1-1-1983[2]
— eigen bijdrage geneesmiddelen	175	—	—
C. Bijstand			
— indirecte financiering	15	15	1-1-1982
— herziening inkomensvrijlating	15	15	1-1-1982
— aanpassing zak- en kleedgeld voor personen in inrichtingen	10	10	1-1-1982
Totaal opbrengst	2500		

[1] Opnieuw opgevoerd in Voorjaarsnota.
[2] Staatscourant 8-11-1982.

	Besparingen		
	Ingeboekt	Gerealiseerd	Datum
7. Operatie 1982			
A. Sociale Zekerheid			
— premieverhoging WW met 0,5%	585	585	1-7-1982
— doorwerking premieverschuiving van 1% naar sociale uitkering[3]	500	500	1-7-1982
— doorwerking WW-premie naar sociale uitkeringen	250	250	1-7-1982
— differentiatie uitkeringen naar relatieve behoeften	700	—	—
— bevriezing daglonen vanaf modaal als voorschot op glijdende schaal of bevriezing bovenminimale uitkeringen per 1-7-1982 (excl. overheidsreg.)	540	—[1]	1-7-1982
— herstructurering kinderbijslag	500	—[1]	1-7-1982
— bestrijding misbruik	250	250	1-7-1982
— 1% investeringsloon, doorwerking uitkeringen	420	—	—
B. Gezondheidszorg			
— beperking personeelstoename in de intramurale sector via aanpassing richtlijnen	80	80	1-7-1982
— beperking personele toename intramurale sector via vertraagde invoering nieuwe richtlijnen	20	20	1-7-1982
— doorwerking inkomensmatiging in marktsector voor gezondheidszorg[2]	200	200	1-7-1982
— inkomensmatiging medische specialisten	175	110	1-7-1982
— beddenreductie	80	80[4]	1-1-1983
— temporisering kleine bouwprojecten	50	50	1-7-1982
— beperking aanschaf apparaten	20	10	1-1-1983
— beperking verstrekking en prijzen van medicijnen	50	50	1-7-1982
— krapte model ziekenfondsen (differentiatie verstrekkingen)	300	300[4]	1-1-1983
C. Bijstand			
n.v.t.			
Totaal opbrengst	4720		

[1] Uitschuif 1 juli (2,46) met een *tijdelijke* opbrengst voor 1982 van 375 mln. incl. bijstand en WWV: excl. 305 mln.
[2] Gerealiseerd via endogene ontwikkeling.
[3] Voor 1982 betreft dit een premieverhoging wegens niet doorgaan Ziektewet. In 1983 is dit omgezet in een verschuiving.
[4] De besparingen zijn voor een groot deel niet gerealiseerd; alternatieve ombuigingen zijn opgevoerd zoals beperking personeeels-, materiële uitgaven, verlaging bouwplafond, Ziekenhuis Maastricht, PGGM-premie en een pro memorie-post.

	Besparingen		
	Ingeboekt	Gerealiseerd	Datum
8. Miljoenennota 1983			
A. Sociale Zekerheid			
— bevriezing sociale uitkeringen incl. uitschuif (5,45)	2425	1980	1-1-1983
— bevriezing kinderbijslag (3,5%)	260	110[2]	1-7-1983
— afschaffing WAM-toeslagen	230	230[1]	1-1-1983/1-7-1983
— afschaffing bejaarden- en arbeidsongeschiktheidsaftrek	125	125	1-1-1983
— diverse maatregelen in de kinderbijslag	70	70	1-1-1983
— differentiatie minimum daglonen	155	175	1-1-1983
— vermindering doorbetaling gehuwden AOW	50	50	1-1-1983
— samenloop WSW/WAO	25	60	1-1-1983
— verhoging premie AOW	780	780	1-1-1983
— doorwerkingseffecten	30	30	1-1-1983
B. Volksgezondheid			
— beperking personeel in intramurale sector via richtlijnen	60	60	1-1-1983
— beperking vrije-beroepsbeoefenaren	32	32	1-1-1983
— temporisering geestelijke gezondheidszorg en kruiswerk	18	18	1-1-1983
— verlaging bouwplafond	90	90	1-1-1983
— verlaging 2% van de pc voor materiële uitgaven in intramurale zorg	75	75	1-1-1983
— vervroeging ingangsdatum eigen bijdrage AWBZ	50	50	1-1-1983
— eigen bijdrage geneesmiddelen	175	175	1-1-1983
C. Bijstand			
n.v.t.			
Totaal opbrengst	4650		

[1] Structureel per 1 juli.
[2] Alleen ingegaan vanaf 3e kind.

Gerealiseerde ombuigingen die niet opgenomen zijn in MN e.d.

— derde fase kinderbijslag AKW/KTL/KKZ + bevriezing eerste kind	105	1-1-1980
— wijziging afrondingsregel kb	10	1-1-1982
— eigen inkomstenregeling kb	100	1-1-1978
— beëindiging verplichte ziektekostenverzekering bij 61 jaar	9	1-1-1980

BIJLAGE 3

SAMENSTELLING STUDIEGROEP BEGROTINGSRUIMTE

Voorzitter: dr. L. J. C. M. Le Blanc, Directeur-Generaal van de Rijksbegroting Ministerie van Financiën.

Secretariaat: drs. E. G. Horwitz, drs. R. IJ. M. Kuipers, Directie Begrotingszaken Ministerie van Financiën.

Leden: drs. H. J. Brouwer, plv. Directeur-Generaal voor Overheidspersoneelsbeleid Ministerie van Binnenlandse Zaken;
drs. E. den Dunnen, onderdirecteur De Nederlandsche Bank;
prof. dr. P. Korteweg, Thesaurier-Generaal Ministerie van Financiën;
drs. L. Lamers, Directeur-Generaal voor Sociale Voorzieningen Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid;
drs. L. A. P. van der Leij, Directeur-Generaal voor Algemene Beleidsaangelegenheden Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid;
drs. J. W. J. Margés, Raadadviseur bij het Kabinet van de Minister-President;
drs. J. K. T. Postma, Directeur van de Inspectie der Rijksfinanciën Ministerie van Financiën;
prof. dr. F. W. Rutten, Secretaris-Generaal Ministerie van Economische Zaken;
drs. W. F. Schutte, Hoofd Centrale afdeling Financieel-economische Zaken Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur;
drs. W. C. Verbaan, Hoofd Centrale afdeling Financieel-economische Zaken Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer;
prof. drs. J. Weitenberg, Onderdirecteur van het Centraal Planbureau;
drs. G. Zalm plv. Directeur Begrotingszaken, Ministerie van Financiën[1].

Voorts hebben aan de vergaderingen van de studiegroep, op verschillende momenten, deelgenomen:
drs. C. Maas, Ministerie van Financiën;
drs. J. B. M. Pierik, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid;
drs. G. A. Posthumus, Ministerie van Financiën;
drs. D. Sluimers, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid;
mevr. drs. H. C. J. van der Wielen, De Nederlandsche Bank.

[1] M.i.v. 1 februari 1983: plv. Directeur Algemene Economische Politiek Ministerie van Economische Zaken.