

Politiek laat *Miljoenennota*

Harry van Seumeren – Voor de budgettaire krachtsverhoudingen in de rijksbegroting maakt het niet uit welke combinatie van politieke partijen regeert. De overgrote meerderheid van de rijksuitgaven ligt vast, alle nieuwe noden of wensen ten spijt.

Een vergelijking van het begrotingsjaar 1990-1991 met dat van 1993-1994 laat zien, dat slechts 2,7 procent van alle mutaties op begrotingsposten boven de 100 miljoen gulden kan worden toegeschreven aan expliciet, politieke besluiten.

Dat blijkt uit een onderzoek van de bestuurskundige en socioloog drs. Gijs van Loef naar de rijksuitgaven sinds 1979, zoals die te vinden zijn in de Miljoenennota's. Van de Loef is zelfstandig organisatie-adviseur. Tot voor kort werkte hij voor een groot adviesbureau met veel opdrachten bij de (rijks)overheid. Zijn vrijetijdsonderzoek is geboren uit pure verbazing over het feit dat een zo groot deel van de rijksbegroting bij de jaarlijkse politieke afweging in het parlement buiten schot blijft.

Van Loef: 'Het is wat gechargeerd, maar de vierde en de vijfde macht regelen alles in een onderonsje. In ieder geval komt de politiek er nauwelijks aan te pas. De overheidsadministratie staat los van de politiek,' zo mag ik concluderen.

Van Loef onderbouwt zijn mening aan de hand van een onderzoek naar de rijksuitgaven sinds 1979, zoals die zijn te vinden in de Miljoenennota's. Hij nam telkens een periode van drie jaar, derhalve niet synchroon met de levensloop van opeenvolgende kabinetten. Hij corrigeerde voor veranderingen in de samenstelling van departementen.

De overheersende trend uit de onderzochte periode is de rem op de uitgaven, teneinde het financieringstekort te kunnen terugdringen. In de eerste twee deelperioden van het onderzoek stegen de uitgaven nog met 21 procent, in de daarop volgende zes jaar was de groei 7 procent en in de laatste periode stegen de uitgaven met 1,5 tot 1 procent. Een succesvol beleid derhalve, met als uitkomst dat het financieringstekort tendeert naar 0 procent.

EENTONIG

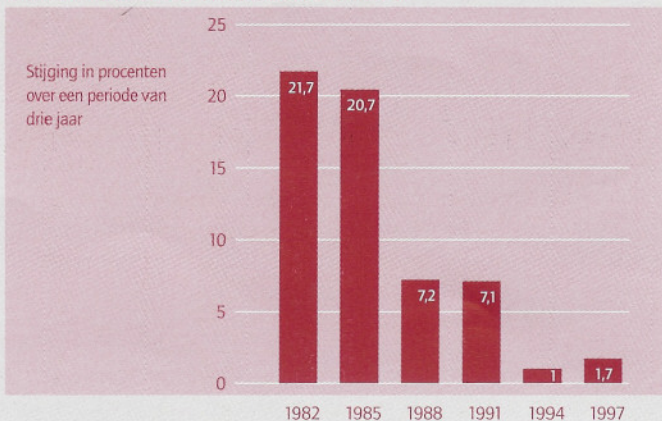
Behalve succesvol was het beleid over de periode vanaf 1979 ook buitengewoon eentonig. De bezuinigingen, vond Van Loef, zijn alle gerealiseerd met een kaasschaaf. 'Je zou mogen verwachten dat over een zo lange periode als de onderzochte er een verandering plaats vindt in de bestemming van de overheids gelden. Maatschappelijke processen staan immers niet stil. Een zo constant patroon als uit de cijfers blijkt, is onlogisch. Als socioloog en bestuurskundige zie ik toch hoe voortdurend de samenleving verandert. Er komen nieuwe behoeften, noden worden opgelost en vergen minder geld. In de maatschappij is er constant verandering. Behalve bij de rijksoverheid, daar is constant stilstand.'

Hiervoor zijn niet alleen de ambtenaren verantwoordelijk meent Van Loef. Ook in de politiek is het niet gebruikelijk dat je aan je colle-

TRENDS IN DE TOTALE BEGROTING

In de onderzochte periode was het overheidsbeleid gericht op terugdringing van het financieringstekort. Er is een rem gezet op de stijging van de uitgaven. De grafiek geeft weer hoe succesvol dit beleid is geweest. De grafiek geeft de stijgingspercentages weer van de begroting gemeten over drie-jaarlijkse deelperioden. In de eerste twee deelperioden is de begroting met een constante 21 procent gestegen, in de tweede deelperiode van zes jaren bedroeg de stijging een constante 7 procent, in de laatste periode was de stijging nog maar 1 tot 1,5 procent.

ONTWIKKELING RIJKSBEGROTING



vrijwel ongemoeid

RANGLIJST UITGAVEN RIJKSBEGROTING SINDS 1979

Op basis van de Miljoenennota's van Prinsjesdag is een overzicht gemaakt van de rijksbegroting vanaf 1979, met een 3-jaarlijks interval. Het gaat om de begrote uitgaven van de ministeries, de bijdragen aan de Europese Unie, de Loon/Prijsreserve en de rente op de Staatsschuld. De bedragen zijn in miljarden guldens. De eerste kolom geeft de procentuele stijging van de uitgaven per post weer, de 2e kolom geeft de absolute stijging in miljarden guldens per post. De onderste rij geeft de procentuele stijging van de Miljoenennota's tov. 3 jaar ervoor. In totaal is de Miljoenennota in de periode 1979 - 1997 met 73% gestegen.

In het overzicht is rekening gehouden met de verschuiving van uitgavenposten tussen ministeries. Zo zijn bijvoorbeeld de uitgaven van O&W in 1997 exclusief Cultuur genomen, dat is 'teruggeboekt' naar het voormalige ministerie van WVC, thans VWS. Een tweede voorbeeld is de splitsing in 1982 van het ministerie van Volksgezondheid & Milieuhygiëne: de 'V' ging naar WVC, milieuhygiëne ging naar VRO, voortaan VROM. Het is dus een gecorrigeerde meerjarenreeks, waardoor vergelijking van uitgaven mogelijk wordt.

Opmerkelijk is dat VROM het enige ministerie is dat minder geld uitgeeft dan in 1997. BuiZa is de sterkste stijger, met 192%. Samen met de uitgaven aan de Europese Unie zijn de uitgaven voor het buitenland-

	% stijging	stijging	1997	1994	1991	1988	1985	1982	1979
O&W	+55%	12.4	34.9	33.6	30.8	29.2	26.0	25.1	22.5
SoZaWe	+28%	5.1	23.6	27.5	36.3	17.4	20.2	22.0	18.5
Gem/Prov	+89%	11.5	22.3	19.3	15.8	13.2	12.8	13.4	11.8
Defensie	+33%	3.3	13.3	13.5	14.2	13.7	13.4	12.1	10.0
VROM	-11%	-1.0	8.4	13.3	14.9	15.0	16.5	12.6	9.4
VWS	+62%	4.7	12.3	12.9	12.1	12.0	11.3	9.3	7.6
V&W	+40%	3.4	11.8	11.6	10.9	11.5	11.6	9.7	8.4
BuiZa	+192%	5.0	7.6	6.6	6.2	4.4	3.7	3.2	2.6
BiZa	+115%	3.8	7.1	5.4	4.2	3.9	4.1	3.8	3.3
Financiën	+100%	2.6	5.2	4.9	4.4	4.9	4.8	4.0	2.6
Justitie	+131%	3.4	6.0	4.9	3.9	3.2	3.2	3.0	2.6
EZ	+20%	0.5	3.0	3.3	3.7	3.4	3.8	3.5	2.5
LNV	+52%	1.1	3.2	3.0	3.1	2.7	2.9	2.5	2.1
Europese Unie	?	10.8	10.8	9.0	7.2	6.0	3.7	?	-
Loon/Prijs	-	-	2.4	1.1	3.9	1.6	0.8	2.8	4.7
Rente/schuld	-	-	30.1	28.4	24.8	37.9	27.5	15.4	8.3
Totaal Miljard		85.2	202.1	198.7	197.1	184.0	171.7	142.3	116.9
Stijging in %	+73		+1,7	+1,0	+7,1	+7,2	+20,7	+21,7	

beleid gestegen van 2.6 naar 15.8 miljard, dat is een verzesvoudiging! Verder valt de relatief sterke groei van de stafdepartementen op: Justitie met 131%, BiZa met 115% en Financiën verdubbelt.

ga's in de fractie lastige of kritische vragen stelt over hun beleids-terrein. 'Het is een cultuur van: bemoei je met je eigen zaken. Op het niveau van de ministerraad is het in de eerste plaats de minister van Financiën die bepaalt hoe groot de potten van elk van de departementen zijn. Daarin wordt hij dan weer gesteund door de hele ministerraad. In feite is hier sprake van een geïnstitutionaliseerde politiek/ambtelijke patstelling.'

UITGAVENPATTERN

Deze besluitvormingscultuur is van alle tijden. Het regeerakkoord van Paars II, zegt Van Loef, baseert zich op het uitgavenpatroon van het vorige kabinet. Als norm. Terwijl het kabinet óók rept van 'nog

steeds grote tekorten in de samenleving, zowel in financieel economische als ook in maatschappelijk opzicht'. Maar van een oplossing van deze maatschappelijke tekorten komt, althans in het regeerakkoord, erg weinig terecht. De helft van nieuwe budgettaire ruimte komt uit de economische groei, terwijl de financiering van de beleidsintensivering, uit bezuinigingen, ook in bredere kring gezien worden als boterzacht.

In zijn studie onderzocht Van Loef in welke mate politieke besluitvorming verantwoordelijk was voor veranderingen in de begroting van de departementen. Hij definieert politieke besluiten als 'majeure beleidswijzigingen: de politiek stopt ergens mee, begint ergens aan of

gaat het anders doen'. Een voorbeeld hiervan is de structuurwijziging van het leger. De conclusies hebben betrekking op twee jaarovergangen: 1990-1991 en 1993-1994. Er is in totaal voor 22,6 miljard bezuinigd en voor 12,9 miljard geïntensiveerd. Op een pakket van ruim 577 miljard is dat in totaal een mutatie van 6,1 procent. De betreffende begrotingsposten hebben voor het merendeel betrekking op posten die groter zijn dan 100 miljoen gulden.

Van Loef stelt vast dat hieruit blijkt dat 93,8 procent van de posten constant is, het beleid wordt gewoon voortgezet. 2,5 procent van de mutaties is begrotingstechnisch, 0,5 procent is het logische gevolg van maatschappelijke ontwikkelingen en 2,7 procent kan worden toegeschreven aan expliciete politieke besluiten.

BESTAAND BELEID

Voor het jaar 2002 houdt het kabinet Kok II rekening met 16,75 miljard extra budgettaire ruimte, waarvan 8 miljard wordt gevonden door hogere economische groei (zuinig ingeschat op 2 procent per jaar). De andere 8,75 miljard zijn hoofdzakelijk ombuigingen zoals meer doelmatigheid, goedkopere ambtenaren, een geringere bijdrage aan de Europese Unie, besparingen op inkoop, meer opbrengsten uit aardgas, verschuiving van verantwoordelijkheden naar gemeenten en bestrijding van fraude. Er wordt dus, zegt Van Loef, nauwelijks gekort op bestaand beleid om geld vrij te maken voor zaken die het kabinet urgenter acht.

Uitgaande van een gemiddelde omvang van de deelbegroting van de departementen in de periode 1999-2002 van 155 miljard gulden is het aandeel van expliciete besluiten volgens het regeerakkoord 3,2 procent, becijfert Van Loef. 'Dit zeer lage cijfer is niet echt verrassend.

Het komt overeen met de eerdere bevindingen (2,7 procent). Maar in het licht van de vele maatschappelijke vraagstukken en knelpunten die het regeerakkoord zelf signaleert, is het lage percentage wel opmerkelijk.'

Voor de rijksbegroting maakt het niet veel uit wie er regeert, stelt Van Loef vast. Hij onderzocht de periode waarin met name veel werk is gemaakt van het terugdringen van het financieringstekort. Dan valt het te meer op dat de bezuinigingsronden zo weinig invloed hebben gehad op de rangorde in de verdeling van de geldmiddelen over de ministeries en de vele begrotingsposten. 'De ranglijst van ministeries en posten is sinds 1979 op hoofdlijnen weinig veranderd.'

OVERLEEFDE POSTEN

Het door de jaren heen 'ongewijzigde' beleid roept de vraag op of er wellicht te veel geld gaat naar overleefde uitgavenposten, die in stand worden gehouden uit de macht der gewoonte zich niet te bemoeien met elkaars terrein. Of dat er wellicht te weinig geld gaat naar nieuwe noden die wel zijn opgemerkt, maar die geen nieuw beleid hebben gegenereerd, vaak onder verwijzing naar de stand van zaken rond het financieringstekort. Zoals de zorg voor ouderen en gehandicapten, de kwaliteit van het onderwijs en het milieubeleid. Dat de rijksbegroting ook door de politiek niet echt kan worden herschikt, heeft Van Loef inmiddels voor zichzelf ondergebracht in een nieuwe wet: 'de wet van de remmende achterstand'. ■

Het volledige rapport is verkrijgbaar bij de auteur
 telefoon: 030 - 691 1369 e-mail: vanloef.interim@wxs.nl

Harry van Seumeren is journalist te Leiden.

RANGLIJST UITGAVEN MINISTERIES

Het ministerie van OCW geeft van alle ministeries ieder jaar het meeste geld uit. Er is een ranglijst gemaakt van 3-jaarlijkse periodes vanaf 1979, rekening houdend met de historisch opgetreden verschuivingen tussen de ministeries.

De ranglijst is opmerkelijk constant. Alleen in de jaarreeks 1991 werd OCW van de eerste plaats verdrongen door SoZaWe. Het gemeente- en provinciefonds hebben, muv. de jaarreeksen 1985 en 1988, een abonnement op de derde plaats. Defensie is nog 4e, maar zal dankzij Paars II in 2002 zijn teruggezet naar de 6e plaats. VROM, VWS en V&W zijn

de goede middenmotors, gevolgd door BuiZa, dat langzaam is opgeklimmen. BiZa, Financiën en Justitie, de stafdepartementen van Nederland BV, claimen de posities onder de middenmoot, maar zitten boven de degradatiezone. De economische ministeries LNV en EZ vormen de vaste achterhoede, sinds de jaarreeks 1997 is EZ hekkensluiter. De eerste kolom stijging geeft de verandering in de ranglijst aan sinds 1979.

RANGLIJST POSTEN

	stijging	1997	1994	1991	1988	1985	1982	1979
O&W	0	1	1	2	1	1	1	1
SoZaWe	0	2	2	1	2	2	2	2
Gem/Prov	0	3	3	3	5	5	3	3
Defensie	0	4	4	5	4	4	5	4
VROM	-2	7	5	4	3	3	4	5
VWS	+2	5	6	6	6	7	7	7
V&W	0	6	7	7	7	6	6	6
BuiZa	+2	8	8	8	9	11	11	9/11
BiZa	-1	9	9	10	10	9	9	8
Financiën	-1	11	10/11	9	8	8	8	9/11
Justitie	0	10	10/11	11	12	12	12	9/11
EZ	-1	13	12	12	11	10	10	12
LNV	+1	12	13	13	13	13	13	13