



## Woensdag gehaktdag

**Auteur(s):**

Allers, M.A.

Kam, C.A. de

Beide auteurs zijn verbonden aan de economische faculteit van de Rijksuniversiteit Groningen. Daarnaast is Allers verbonden aan COELO en De Kam aan de OESO. Eduard Gerritsen en Martine Visser zijn als student-assistent behulpzaam geweest bij het verzamelen van de data.

**Verschenen in:**

ESB, 84e jaargang, nr. 4195, pagina 212, 19 maart 1999

**Rubriek:****Trefwoord(en):**

overheidsfinanciën

*Vanaf 2000 moeten bewindslieden jaarlijks verantwoording afleggen over realisaties van voorgenomen beleid. Wat kunnen we van zo'n jaarverslag verwachten?*

**De overheid bemoeit zich intensief met de gang van zaken in de nationale economie. Bij het uitstippelen van sociaal-economisch beleid zijn ramingen onmisbaar. Zij hebben bijvoorbeeld betrekking op de toekomstige bevolkingsomvang, de te verwachten vraag naar industrie-terreinen, de kans op overstromingen en het aantal vliegtuigbewegingen. Achteraf blijkt steevast dat individuen, bedrijven, weersomstandigheden en het luchtverkeer zich niet aan eerder opgestelde ramingen houden. Dit weerhoudt de overheid er niet van keer op keer met frisse moed verstrekkend beleid op bijgestelde of splinternieuwe ramingen te baseren.**

Ook de uitkomsten van gevoerd overheidsbeleid wijken vaak sterk af van wat eerder werd beoogd en verwacht. Die missers krijgen in verhouding weinig aandacht, nieuwe beleidsvoornemens des te meer. Dit is tot op zekere hoogte verklaarbaar. Mooie plannen zijn snel gemaakt, maar stranden vaak op de weerbarstige praktijk. Met fraaie voornemens kan een beleidsmaker goede sier maken; uitleggen dat beleid is mislukt, zonder politieke averij op te lopen, is een huzarenstuk. Bovendien, het leven gaat door. Tijdens de aanloop naar de begrotingsvaststelling voor het jaar 2000, tegen de zomer, worden ook de verantwoordingen over 1998 door de Kamer behandeld. Welke burger en mediamuskiet heeft daar dan nog belangstelling voor?

Binnenkort komt in deze stand van zaken mogelijk verandering. Vanaf het jaar 2000 buigt de Tweede Kamer zich jaarlijks over de resultaten van het beleid in het voorafgaande jaar. De volksvertegenwoordiging gaat de bewindslieden ter verantwoording roepen aan de hand van eerder vastgestelde kwantificeerbare doelen.

Dit opmerkelijke initiatief - dat weinig aandacht in de media heeft gekregen - is uitgegaan van de commissie voor de Rijksuitgaven van de Tweede Kamer en mikt op versnelling en verbetering van de financiële verantwoording<sup>1</sup>. Ministers moeten de bestemming van de uitgaven en de effecten van het gevoerde beleid helder presenteren in goed leesbare jaarverslagen, compleet met leeswijzer en trefwoordenregister. Die jaarverslagen dienen ook prestatiegegevens te bevatten. Inmiddels heeft de Kamer concreet aangegeven over welke prestatiegegevens men in mei 2000 wil beschikken<sup>2</sup>. Zo willen kamerleden bijvoorbeeld voor 1999 weten hoeveel leerlingen de school voortijdig hebben verlaten en hoe groot de CO<sub>2</sub> reductie per sector was. Om de verantwoording te versnellen heeft het ministerie van Financiën een aanpassing van de Comptabiliteitswet in voorbereiding. De Algemene Rekenkamer is bereid gevonden elk voorjaar (binnen acht weken na deze ontvangen te hebben) de departementale verslagen over het voorafgaande jaar van commentaar te voorzien. De Tweede Kamer heeft de derde woensdag in mei gereserveerd om die jaarverslagen te behandelen. Krijgt de slagzin 'woensdag gehaktdag' nieuwe actualiteit?

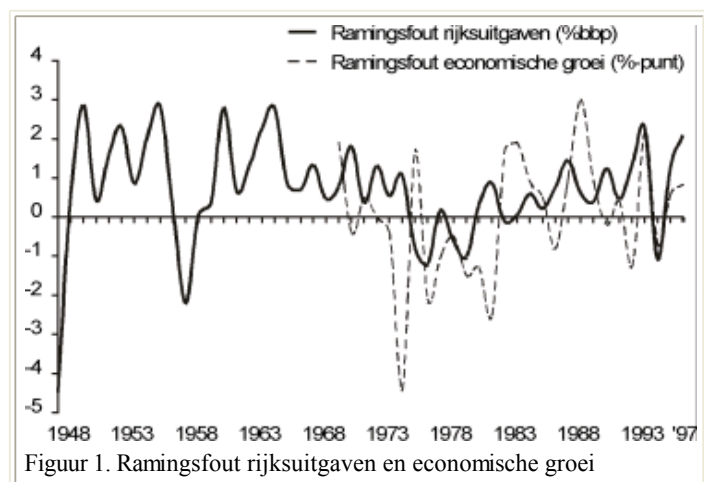
Het kabinet zal in de toekomst dus steeds vaker worden afgerekend op de mate waarin geraamde uitkomsten van het gevoerde beleid daadwerkelijk zijn gerealiseerd. Beleidsmakers hebben dit slechts gedeeltelijk in eigen hand. Zitten de externe omstandigheden door redelijkerwijs niet te voorziene ontwikkelingen tegen, dan kan de tegenvaller die daarvan het gevolg is beleidsmakers bezwaarlijk worden aangerekend. Het is niet eenvoudig om overspannen verwachtingen inzake de maakbaarheid van de samenleving, aantoonbaar falen van overheidsinstanties en de effecten van onvoorziene tegenvallers uiteen te rafelen. Bovendien kunnen bij de volksvertegenwoordiging onjuiste verwachtingen zijn gewekt, als gevolg van ramings- en inschattingfouten.

### Ramen en realiseren

Wij onderzoeken in deze bijdrage in welke mate de rijksoverheid de afgelopen halve eeuw beter is gaan rammen, waardoor de kans op het laatste type fouten vermindert. Wij beperken ons tot een confrontatie van raming en realisatie van de uitgaven en de belastingontvangsten van het Rijk. Deze exercitie had nogal wat voeten in de aarde. De indeling van de gebruikte kamerstukken is niet altijd helder, en aan voortdurende veranderingen onderhevig. Dit maakt het soms moeilijk van jaar op jaar vergelijkbare cijfers te vinden. Sommige stukken ontbreken volledig in het Centraal Archief van de Tweede Kamer<sup>3</sup>.

### Ramingsfouten groeien na 1990

[figuur 1](#) brengt het geraamde en het gerealiseerde beloop van de rijksuitgaven (exclusief begrotingsfondsen) in beeld. Gedurende de periode 1948-1997 overtroffen de uitgaven de ramingen in vier van de vijf jaren; gemiddeld stond de jaarlijkse overschrijding gelijk aan 0,7% van het bruto binnenlands product (bbp). Door in te stemmen met suppletore begrotingen hecht de volksvertegenwoordiging hieraan alsnog haar goedkeuring. De grootste onderschrijding van de rijksuitgaven, met 4,5% bbp, trad op in 1948. Twee jaar later, in 1950, vond de grootste overschrijding plaats (2,9% bbp). Vanaf de jaren zeventig lijken de ramingen grosso modo nauwkeuriger te worden, maar juist in de jaren negentig nemen de uitslagen ten opzichte van de nullijn (waar raming en realisatie samenvallen) weer toe. In 1994 en 1997 lagen de gerealiseerde uitgaven zelfs vijftien miljard gulden (ruim 2% bbp) boven de ramingen. De forse overschrijding in 1997 wordt voor een groot deel veroorzaakt door extra aflossingen van staatsschuld. Er zijn dus ramingsfouten waar we niet ongelukkig mee hoeven te zijn.

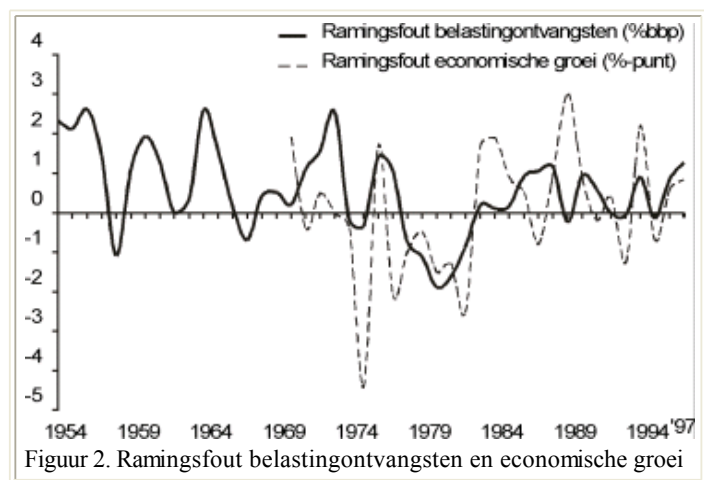


### Watersnood

De kler tussen geraamde en gerealiseerde uitgaven is niet alleen een kwestie van verkeerd ramen, maar weerspiegelt ook de mate waarin opeenvolgende schatkistbewaarders de begrotingsdiscipline wisten te handhaven. Dit is extra lastig in jaren met omvangrijke onvoorziene uitgaventegenvallers (watersnood, asielzoekers). Verder heeft een afwijkende economische ontwikkeling - met name van lonen, prijzen en werkgelegenheid - grote gevolgen voor het uitgavenpeil. Daarom toont [figuur 1](#) ook de ramingsfout voor de economische groei <sup>4</sup>. Te verwachten valt dat die een bepaalde samenhang vertoont met foutieve ramingen van de rijksuitgaven. Opvallend genoeg maakt de figuur dit verwachte verband niet zichtbaar.

Belastingramingen vormen vermoedelijk een zuiverder maatstaf voor het ramingsvermogen van de rijksoverheid, omdat fiscale wetten tijdens het lopende begrotingsjaar zelden ingrijpend worden gewijzigd. Hooguit kan een plotseling sterk afwijkende economische ontwikkeling (reële groei, inflatie) zich vertalen in mee- dan wel tegenvallende belastingontvangsten.

[figuur 2](#) confronteert geraamde en gerealiseerde opbrengsten van de rijksbelastingen in de periode 1954-1997. Opvallend is dat de belastingopbrengst gedurende de beschouwde periode in zeven van de tien jaar hoger dan geraamd uitviel. Gemiddeld lag de opbrengst 0,6% bbp boven de raming. Duidelijk is te zien dat de belastingramingen nauwkeuriger zijn geworden. Toch beliep de fout in 1997, toen de belastingopbrengst ruim negen miljard gulden hoger uitkwam dan eerder was geraamd, liefst 1,3% bbp. Ook in [figuur 2](#) ontbreekt de verwachte sterke samenhang tussen ramingsfouten inzake economische groei en belastingopbrengst



### Een redelijke marge

Beide figuren illustreren dat het Rijk niet in staat is zijn inkomende en uitgaande geldstromen zeer nauwkeurig te ramen. Een afwijking ter grootte van enkele procenten bbp is niet ongewoon. Het ligt voor de hand te veronderstellen dat de prestaties die met de rijksuitgaven samenhangen zeker zo moeilijk zijn te voorspellen als die uitgaven zelf. Bij zijn kritische beoordeling van de prestaties van de ministeries zal het parlement daarom ter wille van de redelijkheid een ruime onzekerheidsmarge moeten aanhouden. De suggestie van een nauwkeurige afrekening kan onmogelijk worden waargemaakt en dient daarom op voorhand te worden vermeden.

Daarmee verliest het initiatief 'woensdag gehaktdag' bepaald niet zijn aantrekkingskracht. Meer aandacht voor de effectiviteit van het overheidshandelen is altijd winst. Het debat mag echter niet verzanden in gekissebis over de precieze cijfers, en geneuzel over betrekkelijk kleine afwijkingen tussen ramingen en realisaties. Vooropstaand doel moet zijn een zakelijk-inhoudelijke discussie te stimuleren over de inzet van belastinggeld en de daarmee bereikte resultaten.

---

1 Werkgroep Kwaliteit financiële verantwoordingen, Jaarverslag in de politieke arena, Den Haag, Sdu, 1998.

2 Financiële verantwoordingen over 1999, Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 26 347, nr. 2.

3 Dit verklaart waarom de tijdreeks in figuur 2 pas in 1954 begint, in plaats van in 1948.

4 De raming uit de Macro Economische Verkenning is vergeleken met de realisatie volgens de Nationale Rekeningen (verschil uitgedrukt in procentpunten bnp (tot 1994) en bbp (m.i.v. 1994)). De eerste MEV verscheen in 1967. Onze reeks begint in 1970 omdat 1969 een breukjaar is in de tijdreeks van de Nationale rekeningen.