

Inleiding

De begrotingspolitiek vormt een belangrijk instrument voor de realisatie van de economische doelstellingen. De begrotingspolitiek omvat alle beleidsmaatregelen die de omvang en samenstelling van zowel de ontvangsten als de uitgaven van de overheid bepalen.¹ In brede kring worden thans als doelstellingen van economisch beleid aangemerkt: een evenwichtige arbeidsmarkt, een stabiel prijsniveau, een rechtvaardige inkomensverdeling en een evenwichtige groei. Recentelijk werd daar het streven naar een gezond leefmilieu als doelstelling aan toegevoegd.²

De betekenis van de begrotingspolitiek was in de loop der tijden vooral afhankelijk van de plaats die aan de overheid werd toegekend in het economische leven. Tot de jaren dertig van deze eeuw overheerste dienaangaande het klassieke denken.³ De kenmerkende grondbeginselen van de klassieke school werden geformuleerd door Adam Smith, David Ricardo en Thomas Robert Malthus. In hun visie was de overheid een consumptiehuishouding, die het proces van kapitaalvorming in de particuliere sector verstoortte. Elk individu kon beter dan welke regering ook beoordelen wat het beste voor hem was. De welvaart van een land was in hun visie gelijk aan de som van de welvaart van de inwoners.⁴ Deze welvaart kon het beste worden vergroot door iedere inwoner zijn eigen gang te laten gaan zonder dat de overheid er zich mee bemoeide. De nadruk op het eigenbelang als motor voor de vooruitgang was gebaseerd op het door de fysiocraten ontwikkelde beginsel van 'laissez-faire, laissez passer'. Door een volledig vrije werking van het marktmechanisme werden de bestaande maatschappelijke behoeften optimaal bevredigd, terwijl volledige werkgelegenheid eveneens verzekerd was. De regering had in dit systeem slechts een drietal plichten te vervullen.⁵ Allereerst diende ze de landsgrenzen te beschermen tegen het binnendringen van vijandelijke legers. Ze had ook als plicht elk lid van de gemeenschap te beschermen tegen onrecht en onderdrukking door andere burgers. Voorts had ze als taak openbare

¹ C. Goedhart, *Hoofdpijnen van de leer der openbare financiën* (Leiden 1958) p. 315.

² A. Heertje, *De kern van de economie* I (8e druk; Leiden en Antwerpen 1979) p. 196.

³ Voor een uitgebreid overzicht over de toegepaste begrotingsnormering zie: Th.A. Stevers, 'Begrotingsnormering 1814-1939' *Economisch- en Sociaal-Historisch Jaarboek*, 39 (1976) p. 101-147.

⁴ Ph.C. Newman, *Economie. De ontwikkeling van het economische denken* ('s-Gravenhage z.j.) p. 56.

⁵ *Ibidem*, p. 59-60.

instellingen in het leven te roepen en bepaalde openbare werken uit te voeren die in het belang waren van de totale gemeenschap waarbij ieder individu of een groep van mensen onvoldoende belang had om het zelf te realiseren. De beperkte omvang van de staatstaak bleek ook uit het geringe aantal departementen. Rond de eeuwwisseling waren dat er acht, waarvan er vier gericht waren op de bescherming van de Nederlandse belangen in relatie met het buitenland (ministerie van Buitenlandse Zaken, van Oorlog, van Marine en van Koloniën).⁶ De taak van de overheid in het economische leven beperkte zich daarmee tot die van 'nachtwaker'. J.B. Say, die veel tot de verspreiding van de opvattingen van de klassieke school heeft bijgedragen, formuleerde als grondregel voor een overheid met een 'klassieke' taakopvatting: 'De beste begroting is de kleinste begroting.'⁷ De consequentie van de opvatting van de klassieken over de overheid als een consumptiehuishouding was, dat de overheidsuitgaven volledig moesten worden gedekt door belastinginkomsten. Het begrotingsevenwicht moest strikt worden gehandhaafd wat ook wel werd aangeduid met de 'gouden financieringsregel'. Voorwaarde was dat de belastingheffing zo weinig mogelijk schade aan het proces van kapitaalvorming in de particuliere sector zou aanrichten; de belastingheffing moest derhalve worden gericht op de particuliere consumptieve bestedingen.

Onder invloed van de Oostenrijkse school met als grondlegger Karl Menger, evolueerde het denken over de rol van de overheid in het economische leven in de tweede helft van de negentiende eeuw. Deze school propageerde de grensnuttheorie. De 'neo-klassieke' gedachtengang koos tot uitgangspunt dat de overheid wel degelijk een produktiehuishouding was, waarin heterogene producten werden geproduceerd die niet via de markt werden verhandeld (wegen, plantsoenen).

De grondlegger van de grensnutfilosofie was Heinrich Gossen die in het midden van de negentiende eeuw leefde. Hij formuleerde twee wetmatigheden: de eerste en de tweede 'wet' van Gossen. De eerste wet van Gossen is de wet van het dalend grensnut. De consument ervaart van elk extra goed minder nut naarmate hij over een grotere voorraad van dat goed beschikt. De tweede wet van Gossen is de wet van de nivellering van het grensnut. De omvang van de rijksbegroting werd onder invloed van de grensnutschool afhankelijk van de nivellering van het grensnut van particuliere en overheidsvoorzieningen. Zolang het nut van overheidsvoorzieningen (onderwijs, wegennet) maar groter is dan het nut van goederen uit het particuliere productieproces, moet de overheid haar uitgaven verder uitbreiden. De grensnutschool streefde derhalve naar maximalisatie van het maatschappelijke nut van het totale voorzieningenniveau. Omdat de neo-klassieken erkenden dat de overheid wel degelijk

⁶ J.K.T. Postma, 'De positie van de Minister van Financiën: van gewoonterecht naar comptabiliteitswet' in: W.J. van Braband, N.H. Douben en E.N. Kertzman ed., *Openbare Financiën in drievoud* (Zutphen 1989) p. 220.

⁷ Goedhart, *Hoofdlijnen van de leer der openbare financiën*, p. 326.

een produktiehuishouding was, waarbinnen kapitaalvorming plaatsvond, werd de financiering van overheidsuitgaven door middel van leningen toelaatbaar geacht. De toelaatbaarheid van financiering door middel van een lening werd gekoppeld aan de aard van het te financieren object. De op deze wijze gefinancierde objecten moesten een aanwijsbaar rendement in de toekomst opleveren. De aflossingstermijnen moesten binnen de grenzen blijven van de duur van het rendement. Op deze wijze was sprake van 'inverdieneffecten', omdat de rendementsopbrengsten de aflossingen op de leningen mogelijk maakten.

De rijksbegroting onderging ook administratief de invloed van het toestaan van leningen ter financiering van uitgaven. Een splitsing in de begroting in een gewone en in een buitengewone dienst werd in de comptabiliteitswet van 1927 voorgeschreven en lag tot 1956 ten grondslag aan de rijksbegroting. Op de gewone dienst stonden de lopende uitgaven met een nuttigheidsduur korter dan een jaar, die moesten worden gedekt door lopende inkomsten (vnl. belastingmiddelen). Op de kapitaaldienst stonden de uitgaven met een langere nuttigheidsduur die door middel van leningen konden worden gedekt. De financiering van de buitengewone uitgaven door leningen gaf slechts een voorlopige dekking: de aflossingen in de toekomst werden ten laste gebracht van de gewone dienst. Hiermee werd tot uitdrukking gebracht dat toekomstige belastingbetalers die profijt trokken van de kapitaalinvestering, daarvoor ook naar evenredigheid moesten betalen. Over de criteria om een uitgave als buitengewoon te bestempelen liet de Comptabiliteitswet 1927 zich overigens niet uit. Uit de memorie van toelichting bij het ontwerp Comptabiliteitswet bleek dat de regering dit geheel tot haar eigen competentie rekende.⁸

De toenemende staatsinvloed uitte zich ook in stijgende overheidsuitgaven. Deze beliepen direct voor de Eerste Wereldoorlog 11% van het nationale inkomen, tijdens de oorlog liefst 30%, om daarna weer terug te vallen tot 16%. Vooral tijdens de Eerste Wereldoorlog dreigde de minister van Financiën zijn greep op de overheidsfinanciën te verliezen. Er ontstonden voortdurend conflicten tussen hem en de vakministers. Financiën miste het instrumentarium om de uitgavendrang te beperken, wat minister Van Gijn in 1916 deed aftreden.⁹ In een circulaire van het nieuw optredende vierde kabinet Ruys de Beerenbrouck in 1919 werden de spelregels voor de samenwerking tussen de minister van Financiën en de andere ministers vastgelegd. Kern van de richtlijn werd gevormd door de afspraak dat de betreffende minister geen extra uitgaven mocht doen, dan na toestemming van de minister van Financiën of van de ministerraad. De positie van de minister van Financiën werd hierdoor versterkt. In de Comptabiliteitswet 1927 werd de geleidelijk groter wordende

⁸ *Rapport van de commissie tot voorbereiding en herziening van de comptabiliteitswet* (z.p. 1956) p. 73.

⁹ Postma, 'De positie van de Minister van Financiën', p. 221.

invloed van deze minister bevestigd 'op vorm, inhoud en uitvoering van de begroting.'¹⁰

Met de splitsing van de overheidsbegroting in een gewone en in een buitengewone dienst, in 1927 wettelijk vastgelegd, werd het karakter van de overheid als produktiehuishouding erkend. De gouden financieringsregel, waarbij de totale uitgaven moesten worden gedekt door belastinginkomsten, werd gewijzigd in de 'gulden financieringsregel' als begrotingspolitieke norm. De jaarlijks terugkerende uitgaven moesten worden gedekt door belastinginkomsten, terwijl alleen voor de kapitaaluitgaven mocht worden geleend. Zowel de gouden als de gulden financieringsregel paste in het denkpatroon van de klassieke economie, die de nadruk legde op het primaat van het marktmechanisme bij het herstel van evenwichtverstoringen in de economie. Wanneer er werkloosheid dreigde volgde er op grond van de werking van het prijsmechanisme een aanpassing in de vorm van een loon- en prijsverlaging. Arbeid werd zo goedkoper waardoor het voor ondernemers aantrekkelijk werd weer arbeidskrachten in dienst te nemen.

De klassieke economen zagen daarbij echter het bestedingseffect over het hoofd: minder loon betekende ook minder bestedingen waardoor de ondernemers toch nog met de, weliswaar goedkoper, geproduceerde goederen bleven zitten. Het falen van de klassieke aanpassingseconomie werd pijnlijk duidelijk in de jaren dertig, nadat in 1929 de economische wereldcrisis was uitgebroken. De klassieke remedie in de vorm van een aanpassingspolitiek faalde, de crisis werd er niet door bestreden maar door verdiept. De uitweg uit de crisis werd gewezen door J.M. Keynes in zijn boek '*The general theory of employment, interest and money*' (1936). Naar zijn mening kon de depressie in de wereld worden verklaard uit een tekortschieten van de effectieve vraag naar produkten. De ondernemers hadden in een dergelijke situatie geen belang bij investeringen omdat de hieruit voortvloeiende toename van het aantal consumptiegoederen niet op de markt kon worden afgezet. Volgens Keynes had de overheid tot taak de effectieve vraag te bevorderen door het laten uitvoeren van openbare werken (bijvoorbeeld het aanleggen van wegen). De begrotingspolitiek werd door zijn toedoen een instrument van economische politiek. In tegenstelling tot de gulden financieringsregel die pro-cyclisch uitwerkte, moest de overheid volgens Keynes een anti-cyclische begrotingspolitiek voeren. Wanneer bijvoorbeeld de particuliere bestedingen tekortschoten moest de overheid haar uitgaven opvoeren en haar ontvangsten verlagen zodat een tekort op haar begroting ontstond.

Het Plan van de Arbeid (SDAP) uit de jaren dertig kan als een Keynesiaans concept voor de bestrijding van de crisis worden beschouwd. Het plan behelsde onder meer de uitvoering van meer openbare werken ter waarde van 200

¹⁰ Idem, 'De positie van de minister van Financiën in historisch perspectief', *Bestuur. Maandblad voor Overheidskunde* (1989) nr. 6, p. 194.

miljoen per jaar, wat neerkwam op 4% van het nationale inkomen. In cijfers van vandaag betrof het een extra uitgave van 15 miljard per jaar en een werkgelegenheidseffect van 100.000 arbeidsjaren.¹¹

In de naoorlogse jaren kwam het begrotingspolitieke denken steeds meer onder invloed te staan van de denkbeelden van Keynes.

De overheidsbegroting

De overheidsbegroting wordt vervat in meerdere wetsontwerpen waarin de omvang van de rijksuitgaven, de uitgaven van de verschillende departementen en de wijze van financiering is vastgelegd.¹² De begroting vervult een aantal functies in het maatschappelijke leven. Door de aanvaarding van de rijksbegroting en de afzonderlijke begrotingswetten verkrijgt de regering van het parlement de autorisatie tot het doen van uitgaven. De Tweede Kamer kan op grond van het budgetrecht de voorgestelde begrotingswetten wijzigen. Het parlement brengt door middel van het wijzigen, aanvaarden of afwijzen van de ingediende begrotingswetten tot uitdrukking of het de door de regering gemaakte keuzen in het licht van de voorgestelde financiering, kan aanvaarden. De micro-economische of beheerstechnische functie van de begroting heeft betrekking op het beheer van de begroting. Uit de begroting blijkt voor welke doeleinden de uitgaven zijn bestemd, opdat een doelmatig beheer van de begroting wordt bevorderd.¹³ De indeling van de begroting moet op bedrijfseconomische leest zijn geschoeid. De opbouw van de begroting behoort zo te zijn dat er bedrijfseconomisch een verbijzondering naar kostenplaatsen mogelijk wordt. De kostenplaatsen vallen samen met organisatie-eenheden binnen een departement. De verantwoordelijke ambtenaar krijgt een aantal taken door de minister toegewezen samen met het daarvoor gevoteerde geld en is aan de minister verantwoording schuldig. Ondanks de delegatie van de uitvoeringsbevoegdheden blijft de minister uiteraard politiek verantwoordelijk. Een logisch gestructureerde begroting biedt tevens een handvat voor de controle op het financiële beheer en voor het afleggen van rekening en verantwoording aan het parlement. Het algemene toezicht op het beheer wordt allereerst uitgevoerd door de afdeling comptabiliteit van het betreffende ministerie. Op de tweede plaats is de betrokken minister onderworpen aan het toezicht van het departement van Financiën (zie art. 132 CW). Dit preventieve toezicht wordt geëffectueerd door art. 36 CW waarin staat dat een betaling eerst mag plaatsvinden nadat de minister van Financiën daartoe het krediet geopend heeft. De Comptabiliteitswet omschrijft in art. 36 de condities voor weigering van de kredietopening. De ministerraad kan een dergelijke weigering

¹¹ C.A. van den Beld, 'Kanttekeningen' in: Van Braband e.a., ed., *Openbare Financiën in drievoud*, p. 21.

¹² Heertje, *De kern van de economie*, p. 198.

¹³ J.C.P.A. van Esch, *Openbare Financiën* (Deventer 1974) p. 31.

herroepen. De aanvragen om kredietopening kennen deels een incidenteel karakter voor bijvoorbeeld investeringsbedragen, deels een periodiek karakter, namelijk maandelijks voor de uitgaven die regelmatig terugkeren.¹⁴

Naast de interne controle gericht op de budgettaire grenzen vindt er ook een interne controle plaats op rechtmatigheid en doelmatigheid. Bij de rechtmatigheidscontrole wordt onderzocht of de ambtenaar die de betaling verrichtte daartoe bevoegd was, of de betaling werd verricht ten laste van het juiste begrotingsartikel, of het beschikbare bedrag toereikend was en of de ontvanger van de betaling daartoe gerechtigd was.¹⁵ Bij de doelmatigheidscontrole wordt onderzocht of de uitgave economisch acceptabel is, dat wil zeggen dat het resultaat met een zo gering mogelijk offer werd bereikt. De externe controle geschiedt door de Algemene Rekenkamer. Dit onafhankelijke orgaan controleert de uitgaven en ontvangsten van het rijk vooral op rechtmatigheid en als uitvloeisel daarvan soms op doelmatigheid. Haar verslag aan de regering wordt vervolgens aan het parlement toegezonden.

Door middel van haar uitgaven- en belastingpolitiek oefent de overheid invloed uit op het proces van inkomensvorming en inkomensbesteding. Op grond van deze zogenaamde macro-economische functie van de begroting kan de overheid bijvoorbeeld structureel de kwaliteit van het arbeidspotentieel verbeteren via haar uitgaven voor scholing en vorming. Conform de denkbeelden van Keynes aangaande een anti-cyclische begrotingspolitiek kan de overheid de bestedingen zodanig beïnvloeden dat de beschikbare productiecapaciteit zo volledig mogelijk wordt benut.

De verschillende functies van de overheidsbegroting stellen bijzondere eisen aan de begrotingsinrichting.¹⁶ Het beginsel van universaliteit brengt mee dat alle uitgaven en ontvangsten in de begroting dienen te worden opgenomen. Dit geldt ook voor de staatsbedrijven die een afzonderlijke begroting hebben. Voorts moeten de uitgaven gespecificeerd in de begroting worden opgenomen, waardoor het controlerecht van het parlement aan betekenis wint. Het beginsel van periodiciteit vereist dat het begrotingstijdvak niet te lang is. Dit bevordert een effectieve parlementaire controle en geeft meer mogelijkheden het beleid aan te passen aan de wisselende economische omstandigheden. In een democratie is het noodzakelijk dat het parlement de begroting in het openbaar vaststelt waardoor elke burger zich een oordeel kan vormen over de financieel-economische en politieke aspecten van het beleid. Uiteraard is het een democratisch vereiste dat de begroting eerst behoort te zijn vastgesteld vooraleer er uitgaven mogen worden verricht. Een passende vervulling van overheidstaken vereist echter ook continuïteit in de uitgavenstroom. Daartoe kent de begroting het systeem der voorlopige twaalfden. Is een be-

¹⁴ O. Bakker, *De budgetcyclus in de Openbare Financiën van Nederland* (Den Haag 1952) p. 62.

¹⁵ Van Esch, *Openbare Financiën*, p. 43.

¹⁶ C.N. Wijngaarden en W.F. van der Griend, *De Rijksbegroting, verleden en toekomst* (Alphen aan den Rijn 1971) p. 11-14.

grotingshoofdstuk bij het begin van een dienstjaar nog niet vastgesteld, dan mag de betrokken minister 4/12 deel van het bedrag voor het voorafgaande begrotingsjaar zonder voorafgaande parlementaire goedkeuring besteden. Vindt een uitgavenoverschrijding plaats van het begrote bedrag op een artikel, dan moet dit via een suppletoire begroting worden geautoriseerd door de Staten-Generaal.

Voor wat betreft de toerekening van uitgaven en ontvangsten in de begroting zijn verschillende stelsels denkbaar. Allereerst zou de overheid kunnen werken met een begroting op contractbasis. Voor de uitgaven geldt dan het verplichtingenstelsel, zodat uit de begroting blijkt voor welk bedrag door de overheid verplichtingen mogen worden aangegaan. Als ontvangsten worden geboekt de vorderingen die de overheid in een bepaald jaar denkt te verwerven. De overheid zou ook kunnen werken met een begroting op transactiebasis. Opgenomen worden die bedragen waarvoor crediteuren financiële rechten krijgen als gevolg van direct opeisbare verplichtingen dan wel verplichtingen die in het betreffende dienstjaar opeisbaar worden. Voor de middelenadministratie zou een soortgelijk systeem kunnen worden ingericht. In een begroting gebaseerd op het stelsel van lasten en baten worden op de begroting die bedragen geboekt die het waardeverbruik tot uitdrukking brengen. Bij consumptiegoederen die immers worden verbruikt betreft dat het aankoopbedrag. De waardevermindering van duurzame activa wordt op de begroting tot uitdrukking gebracht door middel van afschrijving. Als middelen worden de baten opgevoerd die in een jaar aan de overheid toevloeien.

In een begroting gebaseerd op het kasstelsel worden die bedragen opgenomen die in een jaar daadwerkelijk zijn betaald en ontvangen. In Nederland werd gedurende de kabinetsperiode Drees-Van Schaik voor de uitgaven het stelsel van verkregen rechten toegepast. Voor de ontvangsten hanteerde men in principe het kasstelsel. Nederland kent daarmee een gemengd stelsel van verkregen rechten en het kasstelsel.

Een jaarlijkse begroting met daarin de verwachte uitgaven geeft problemen bij een gelijktijdige autorisatie van verplichtingen die eerst in latere jaren tot uitgaven leiden. Dit probleem speelt vooral bij het aanbesteden van civiel- en militair technische objecten, omdat de instemming van het parlement daartoe niet werd verkregen. De oplevering en een deel van de betaling valt in een volgend begrotingsjaar te verwachten, terwijl de verplichting in het lopende begrotingsjaar werd aangegaan. Daarom komt het sedert de begroting voor het dienstjaar 1949 voor dat aan de begrotingspost voor de uitgaven een 'binnenslijnse post' wordt toegevoegd voor de in het begrotingsjaar maximaal aan te gane verplichtingen. Voor het eerst gebeurde dit in de begroting voor Wederopbouw en Volkshuisvesting.¹⁷

¹⁷ *HTK 1948-1949, Bijl. A, 1000, Rijksbegroting voor het dienstjaar 1949, Nota betreffende de toestand van 's Rijks Financiën, p. 4.*

Het kabinet Schermerhorn-Drees

Direct na de Tweede Wereldoorlog bevond de Nederlandse economie zich in een uitzichtloze toestand. De produktie in de diverse bedrijfstakken was ver teruggevallen.

Produktie-indices van de industrie (1938 = 100)

	1945	1945
Totale industrie (zonder bouw- bedrijven)	Leder, schoenen, rubber 31	33
Metaalindustrie	Papierindustrie 18	10
Textielindustrie	Bouwmaterialen 12	11
Confectieindustrie	Mijnbouw 15	45
Voedings/genotmiddelenindustrie	Openbare nutsbedrijven 47	51

Bron: J.H.D. van der Kwast, 'Handel en Nijverheid' in: *Herrezen Nederland 1945-1955* ('s-Gravenhage z.j.) p. 58.

Voor de metaalindustrie ondervond de gevolgen van de oorlog. Zo waren de Philips-fabrieken, de Hollandse Metallurgische Machinefabriek Gebr. Stork & Co verwoest of leeggeroofd.¹⁸ Voor zover het produktieapparaat nog wel aanwezig was, bestond een grote achterstand bij vervanging en modernisering. Voorts waren de resterende grond- en hulpstoffen door de bezetter weggehaald. Het dienstenverkeer was tot een onbeduidend niveau teruggebracht. Zo bedroeg het restant van de Nederlandse handelsvloot nog slechts 56% van de capaciteit van voor de oorlog. Naast de goederenschaarste waren de geldhoeveelheid en de staatsschuld onrustbarend gestegen. Gedurende de oorlogsjaren bedroegen de staatsuitgaven *f* 18 miljard tegen inkomsten voor slechts *f* 8 miljard. Het tekort werd gefinancierd door het maken van vlottende schuld en het laten draaien van de bankbiljettenpers.¹⁹ De geldhoeveelheid in omloop was dan ook sedert 1938 verviervoudigd en bedroeg *f* 11 miljard gulden tegen een nationaal inkomen dat gedurende de oorlog met 45% was gedaald (van *f* 5,4 miljard tot *f* 3 miljard). De staatsschuld was van *f* 3,7 miljard tot *f* 22,4 miljard torenhoog gestegen.

De ontwrichtende werking van de oorlog deed zich overigens in de hele wereld gevoelen. De president van de Centrale Bank, L.J.A. Trip, typeerde in zijn eerste naoorlogse jaarverslag de desolate positie waarin de wereld zich bevond. 'Het

¹⁸ J.H.D. van der Kwast, *Handel en Nijverheid*, p. 57-58.

¹⁹ J.H.F. Bloemers, 'De monetaire ontwikkeling en het buitenlands betalingsverkeer' in: *Herrezen Nederland 1945-1955* ('s-Gravenhage z.j.) p. 113.

beeld, hetwelk de wereld thans vertoont, van onduidelijkheid en onzekerheid, van het zoeken en tasten naar den te volgen weg zonder genoegzamen waarborg, dat de aanvankelijk gekozen richting tot het gewenschte doel zal leiden, kan, na de meer dan vijf jaren oorlogsontwrichting, geen verwondering wekken'.²⁰

De doelstellingen van het naoorlogse financiële en monetaire beleid waren gericht op een financiële en monetaire sanering, als voorwaarde voor een hernieuwd evenwicht tussen de geld- en de goederenstroom. Op deze wijze wenste men de condities te scheppen die het mogelijk maakten de fysieke controles (distributies) op te heffen.²¹ Of zoals Trip het uitdrukte: 'De in eersten aanleg noodzakelijke maatregelen tot het reinigen en bewoonbaar maken van het Nederlandsche huis en tot het scheppen van werkgelegenheid voor zijne bewoners, zijn met groote voortvarendheid en daadkracht door de Regering ter hand genomen'.²²

Het regeringsbeleid beoogde drie doelstellingen te bereiken:

- herstel van produktie en consumptie
- een financieel herstel in de vorm van sanering van het geldwezen, de overheidsfinanciën en de betalingsbalans
- sociaal herstel via een zo hoog mogelijke werkgelegenheid en een eerlijke inkomensverdeling.²³

Volgens Lieftinck vormde het financiële herstel de absolute voorwaarde voor realisering van de beide andere doelstellingen. Allereerst moest het geldwezen worden gesaneerd als voorwaarde voor het op orde brengen van zowel de staatsfinanciën als de betalingsbalans. De sanering van het geldwezen werd doorgevoerd tijdens het kabinet Schermerhorn-Drees. De geldzuivering had tot doel de geldhoeveelheid en het geaccumuleerde geldbezit in omloop onder controle te brengen. Tevens bood ze de mogelijkheid om de vermogensposities te bepalen en te achterhalen hoe het vermogen was ontstaan. De geldzuivering uit september 1945 bestond uit een blokkering van het geld- en schuldvolume, gevolgd door een geleidelijke deblokkering naar rato van het herstel van het ruilverkeer. Het sluitstuk werd gevormd door het wegbelasten van het geld- en schuldsurplus. Daartoe werden twee buitengewone heffingen doorgevoerd: de vermogensaanwasbelasting (1946) en de vermogensheffing ineens (1947), die ruim f 3 miljard opbrachten.²⁴

²⁰ *Verslag van De Nederlandsche Bank NV over het boekjaar 1944-1945* (Amsterdam 1946) p. 4.

²¹ C. Goedhart, 'De financiële en monetaire politiek in Nederland sinds de oorlog. Het succes van een niet-dirigistisch economisch beleid'. Bijvoegsel aan het *Weekblad van Handelsinformaties van de Bank van Brussel*, nr. 321 (17 febr. 1955).

²² *Verslag van De Nederlandsche Bank NV 1944-1945*, p. 5.

²³ P. Lieftinck, 'Het Nederlandse financiële herstel 1945-1952, een terugblik' in: A. Knoester ed., *Lessen uit het verleden .125 jaar Vereniging voor de Staathuishoudkunde* (Leiden en Antwerpen 1987) p. 159.

²⁴ *Ibidem*, p. 163. Voor een uitvoerige beschrijving van de gedetailleerde regelingen rond de geldzuivering, zie: F.J.F.M. Duynstee en J. Bosmans, *Parlementaire geschiedenis van Nederland*

De naoorlogse toestand bleek aanvankelijk te chaotisch om een rijksbegroting op te stellen. De discussies met het parlement vonden plaats aan de hand van twee financiële nota's die Lieftinck naar het parlement zond (nota's van 12 dec. 1945 en 21 jan. 1946). Eerst op 4 februari 1946 diende Lieftinck een 'oefenbegroting' in bij het parlement die betrekking had op de tweede helft van 1945. Deze begroting kon niet ter goedkeuring aan het parlement worden aangeboden omdat dit 'mosterd na de maaltijd' was: een eventueel begrotingsdebat kon immers eerst worden afgerond in de loop van 1946.

Aangezien ook de begroting over 1946 eerst op 12 april 1946 bij het parlement werd ingediend en samen met de begroting 1947 na de derde dinsdag in september 1947 werd behandeld, voerde Lieftinck zijn financiële politiek gedurende de eerste naoorlogse jaren op basis van een machtiging, die hem door het parlement was verleend. Dat veroorzaakte gevoelens van onvrede bij de parlementariërs. Er waren kamerleden die het gevoel hadden dat ze met het verlenen van die machtiging een blanco cheque tekenden en ze betichtten Lieftinck ervan zich te gedragen alsof er sprake was van een financiële dictatuur.

Tijdens het kabinet Schermerhorn-Drees werd per besluit van 20 oktober 1945 het administratieve systeem van de begroting aangepast. Er werd een nadere verdeling gemaakt binnen de kapitaaldienst in de vorm van een buitengewone dienst I en II (BGD-I en BGD-II). De BGD-I bevatte de uitgaven met een aflopend karakter voortvloeiend uit de oorlog. Op de BGD-II werden de kapitaalinvesteringen verantwoord. Uit het voorlopig verslag bij de nota betreffende de toestand van 's-Rijks financiën blijkt dat er leden waren die aan de BGD-I ook een meer principiële functie wilden toekennen. Ze zagen in deze dienst een instrument dat kon worden ingezet ter nivellering van conjunctuurgolven.²⁵ De consequentie van een 'anti-cyclische BGD-I' was wel dat deze dienst ook in normale omstandigheden zou blijven bestaan. Lieftinck stemde in met deze opvatting. De BGD-I kreeg zo als karakter de 'vermelding van uitgaven, welke slechts zullen worden gedaan, wanneer de economische toestand deze rechtvaardigt.'²⁶

na 1945 I, *Het kabinet Schermerhorn-Drees 24 juni 1945-3 juli 1946*. (Assen en Amsterdam 1977) p. 327-337.

²⁵ *HTK 1945-1946*, Bijl. 124, Nota betreffende den toestand van 's-Rijks financiën, nr. 6, VV, p. 51.

²⁶ *Ibidem*, nr. 8, MvA, p. 67.

Het kabinet-Beel ²⁷

De prioriteit die tijdens het kabinet Schermerhorn-Drees had gelegen op de geldsanering, verschoof tijdens het kabinet-Beel naar de staatsfinanciën. Dat lag voor de hand nu het parlement voor het eerst sedert het einde van de oorlog, met Lief tinck kon debatteren op basis van betrouwbare cijfers.

In de discussies over de begroting 1947 lag de nadruk op het ongekend hoge uitgavenniveau. Weliswaar waren de uitgaven in de begroting gedaald van 5,5 miljard (1946) naar 4,2 miljard (1947), maar de bezuiniging was vooral een gevolg van minder uitgaven met een aflopend karakter die werden verantwoord op de BGD-I. Hier was derhalve sprake van een min of meer automatische daling als gevolg van een langzame normalisatie in de samenleving. Het hoge niveau van uitgaven op de gewone dienst bleef vrijwel onaangetaast. Mede door de zeer hoge belastingdruk kon het tekort op de ontwerp-begroting 1947 beperkt blijven tot f 1,9 miljard.

Lief tinck noemde als oorzaak van het hoge uitgavenniveau de militaire uitgaven en noemde de uitgaven voor het nationaal herstel. Voorts vergden de rente en aflossing op de staatsschuld, de subsidiepolitiek en de expansie van het overheidsapparaat aanzienlijke bedragen. In het parlement drongen alle partijen op verlaging van uitgaven aan, al was het de Kamer duidelijk dat een tekort van f 2 miljard niet viel weg te bezuinigen. Lief tinck zegde het parlement toe naar bezuiniging op de begroting voor 1948 te zullen streven.

In een bespreking van de ministerraad van het voorontwerp op de begroting voor 1948 stelde Lief tinck dat hij streefde naar een bezuiniging van 1 miljard ten opzichte van de begroting 1947. Dit terwijl het voorontwerp de uitgaven f 370 miljoen hoger raamde dan het ontwerp voor 1947. De heroverweging van de begroting leverde niet de beoogde bezuiniging op. De hele begroting omvatte f 3,9 miljard, waarbij nog een tekort van f 500 miljoen op het landbouwegalisatiefonds moest worden opgeteld. De geschatte inkomsten bedroegen f 2,8 miljard zodat een tekort resulteerde van f 1,6 miljard. Als verklaring voor het toch nog aanzienlijke tekort gaf Lief tinck dat een aantal posten in 1947 te laag waren geraamd zodat deze in 1948 hoger moesten uitvallen. Voorts was er een 'camel nose' in de begroting opgedoken door de bevolkingsgroei, waardoor de subsidies die toch al gestegen waren door de loon- en prijsontwikkeling, onvoorziene hoogten bereikten. Ook de beoogde beperking van het aantal ambtenaren viel tegen. Uit becijferingen bleek dat het aantal rijksambtenaren van 122.000 eind 1946 tot hooguit 112.000 halfweg 1948 kon worden teruggebracht.

²⁷ Deze tekst is grotendeels gebaseerd op: M.D. Bogaarts, *Parlementaire Geschiedenis van Nederland na 1945 II, De periode van het kabinet-Beel 3 juli 1946 - 7 augustus 1948*, band B ('s-Gravenhage 1989), speciaal: IV. Onder Lief tincks bewind. Regering en parlement in de slag om het financiële beleid in de periode 1946-1948, par. I.

Terugblikkend op de begrotingen voor 1946, 1947 en 1948 constateert M.D. Bogaarts op basis van de realisatiecijfers dat de geraamde tekorten erg meevielen. Zo bedroeg het tekort over 1946 slechts 1,2 miljard in plaats van de geraamde 2,6 miljard. Het tekort over 1947 kwam *f* 400 miljoen lager uit, terwijl over 1948 een geringer tekort ter waarde van *f* 300 miljoen overbleef. Deze gunstige cijfers kunnen deels worden toegeschreven aan de bewuste tactiek van Lieftinck om de uitgaven ruim te begroten en de opbrengsten van de belastingen te laag te ramen. Zo werden bijvoorbeeld de opbrengsten van de achterstallige belastingen zoveel mogelijk buiten beschouwing gelaten. Volgens Lieftinck konden de lagere uitgaven ook worden verklaard uit het feit dat van de geautoriseerde begrotingsposten grote bedragen ongebruikt bleven door materiaal- en deviezengebrek of geblokkeerd bleven als gevolg van het efficiëntietoezicht op de bestedingen door het ministerie van Financiën.²⁸ Voorts vloeide een en ander voort uit de begrotingssystematiek.²⁹ Een positieve invloed op de beheersing van de uitgaven ging ongetwijfeld ook uit van de herziening van de Comptabiliteitswet uit 1927. Deze wet uit 1927 bepaalde dat een kredietopening die door een minister werd geëist, door de minister van Financiën moest worden toegestaan, ook als er geen begrotingsartikel voor de betreffende uitgave bestond. Hiervan werd dan melding gedaan aan de Algemene Rekenkamer. De wetswijziging uit 1947 versterkte de positie van de minister van Financiën. Deze kon voortaan een dergelijke aanvraag voor een kredietopneming weigeren en alleen de ministerraad kon daarin nog verandering brengen. Voortaan moest bovendien vooraf toestemming worden verleend voor een kredietopening, voor het aangaan van elke verplichting die tot een betaling zou leiden. Dit gaf de mogelijkheid tot het invoeren van een taakstellende begroting wat een sterk bedrijfsmatig karakter aan de begroting gaf. De organisatorische voorbereiding van de begroting werd hierbij aangepast. Ook hier diende het bedrijfsleven als voorbeeld. Uitgaven werden naar hun aard in groepen gebundeld. Binnen elke groep van uitgaven vond een nadere onderverdeling naar organisatie-eenheid plaats, gepaard gaande met een codecijfer. Een derde cijfer gaf de verschillende kostenrekeningen aan binnen een organisatie-eenheid. Baanbrekend werk op dit gebied werd verricht door Schmalenbach (1927: *Der Kontenrahmen*). Het door hem gekozen systeem van decimale codering van de rekeningen is in Nederland voor het eerst toegepast in de boekhouding van het Philips-concern.³⁰

²⁸ Lieftinck, *Het Nederlandse financiële herstel 1945-1952*, p. 172.

²⁹ M.J.H. Smeets, 'De Rijksbegroting 1949 in vergelijking met 1946, 1947 en 1948' in: *De Rijksbegroting. Zeven wetenschappelijke beschouwingen over actuele economische en staatsrechtelijke vraagstukken, de Nederlandse volkshuishouding betreffend* (Rotterdam 1949) p. 13-17.

³⁰ P.J. van de Kapelle, *Bedrijfsadministratie voor MBA* (7e druk; Groningen 1989) p. 95.

Het kabinet Drees-Van Schaik

De begroting 1949

De toonzetting van de miljoenennota 1949 was aanzienlijk optimistischer dan in de voorafgaande jaren. De verbetering in 's-lands financiën had langzamerhand een niveau bereikt waardoor niet alleen de GD een groot overschot vertoonde, maar zelfs de BGD-I nagenoeg geheel uit de lopende inkomsten kon worden gefinancierd.

Het totaal van de begrote uitgaven op de gewone en de buitengewone dienst I beliep bijna *f* 3600 miljoen. Hiervan werd *f* 2417 miljoen op de gewone dienst, *f* 816 miljoen op de BGD-I en *f* 365 miljoen als saldo op het Landbouwegalisatiefonds (LEF) verantwoord. De middelen op de genoemde diensten omvatten een bedrag van ongeveer *f* 3250 miljoen, zodat een tekort resulteerde van 350 miljoen.

Het begrotingsbeeld werd door een aantal factoren in positieve en negatieve zin beïnvloed. Allereerst werd het begrotingsbeeld voor 1949 in gunstige zin beïnvloed door het feit, dat als gevolg van de overeenkomst met de Nederlands-Indische regering, de exploitatiekosten van de Koninklijke Marine ter waarde van *f* 112 miljoen ten laste van de Nederlands-Indische begroting werden gebracht. Dit voordeel verviel grotendeels doordat in de ontwerp-begroting rekening werd gehouden met de nieuwe wet op de financiële verhouding tussen het Rijk en de gemeenten, waardoor de gemeenten *f* 100 miljoen meer ontvingen dan voorheen. De uitgaven voor het herstel van de oorlogsschade ter waarde van *f* 482 miljoen konden volgens Lieftinck voor een belangrijk deel als kapitaalsuitgaven worden beschouwd. In het betreffende wetsontwerp werd uitgegaan van jaarlijkse belastinginkomsten van *f* 250 miljoen en voor het restant zou worden geleend. In de miljoenennota werd met deze *f* 250 miljoen nog geen rekening gehouden. Hier stond weer tegenover dat er ook een verlaging van de belastingdruk in het vooruitzicht werd gesteld, waardoor uiteindelijk de totale opbrengst niet veel zou afwijken van de gepresenteerde raming in de miljoenennota. De uitgaven verantwoord op de BGD-II werden geraamd op *f* 365 miljoen waartegenover inkomsten stonden voor *f* 295 miljoen, zodat op deze dienst een tekort resulteerde van 70 miljoen. De kapitaalsuitgaven mochten per definitie uit leningen worden gedekt. Als de begroting echter ook zou functioneren als een instrument van de conjunctuurpolitiek, dan zou, gegeven de hoogconjunctuur, de kapitaalsuitgaven uit belastingopbrengsten moeten worden gedekt. Een dergelijke politiek zou echter strijdig zijn met het streven naar herstel van de bedrijvigheid. Hoge belastingen legden een te zware last op het bedrijfsleven en frustrerden daarmee de investeringen die nodig waren voor het herstel en het scheppen van werkgelegenheid.

Na een zeer voorlopige staatsbalans per 30 juni 1945 presenteerde Lieftinck nu een meer volledige staatsbalans per ultimo 1947. De staatsbalans wilde duidelijkheid scheppen over de vermogenspositie van het Rijk. Tegenover de activa in de vorm van liquide middelen, vorderingen en goederen, gaf de creditzijde van de balans aan hoe de activa werden gefinancierd. Met behulp van deze balans kon een vollediger beeld worden verschaft van de vermogenspositie van de staat dan met een overzicht van de staatsschuld.

De gepresenteerde cijfers van de staatsbalans lieten een totaal aan verplichtingen op korte en lange termijn van *f* 34,6 miljard zien, waarvan ongeveer *f* 19 miljard gedekt werden door activa. Volgens Lieftinck was het beeld niet ongunstig omdat in wetenschappelijke kring werd verdedigd dat in normale omstandigheden het negatieve staatsvermogen ad *f* 15,6 miljard ongeveer gelijk moest zijn aan het nationale inkomen van een jaar. Het nationaal inkomen voor 1949 werd geraamd op *f* 13 miljard terwijl de produktiviteit van de bevolking slechts 90% bedroeg vergeleken met voor de oorlog.

Van belang bij al deze cijfers van de staatsbalans was met name de waardeeringsgrondslag die voor de staatsbezittingen als gronden, gebouwen, wegen etc., werd gehanteerd. Daartoe werden de oorspronkelijke kosten op grond van indexcijfers herleid tot het kostenniveau op de balansdatum. Dat bleek geen sinecure te zijn in verband met de aard en het grote aantal van de te taxeren objecten. Zelfs de waarde van het kunstbezit stond op de staatsbalans tegen de geschatte verkoopwaarde. Voor het bepalen van de grootte der afschrijvingen, voor 1949 bepaald op *f* 75 miljoen, werd overleg gevoerd met deskundigen. Veel cijfers in de staatsbalans waren derhalve gebaseerd op schattingen, waardoor er slechts voorlopige conclusies aan verbonden konden worden. Ook Lieftinck was die mening toegedaan daar hij een voorbehoud maakte 'ten aanzien van de juistheid en volledigheid der balansbedragen.'³¹

Het beleid van Lieftinck was doordrongen van het streven de doelmatigheid en efficiëncy bij de overheid te bevorderen. Een dergelijk beleid vereiste een goede boekhouding 'welke regelmatig zonder achterstand en met korte tussenpozen tot beoordeling van de kosten van het gevoerde beleid in staat stelt en die kosten in vergelijking brengt met de omvang der geleverde prestaties, alsmede met het in de begroting gevoteerde bedrag'. Dit werd nagestreefd met behulp van de eerder genoemde wijziging in de Comptabiliteitswet. Voorts werd gewerkt aan de reconstructie van het bestuurlijk apparaat. De taak van de regering moest er onder de gegeven omstandigheden op zijn gericht om door een doelmatige werkwijze een rationele omvang van het personeel te bereiken. Door toepassing van taakinventarisatie, functieanalyse en werkclassificatie werd getracht op objectieve wijze de ideale formatie van bureaus en departementen vast te stellen.

³¹ HTK 1948-1949, Bijl. A, 1000, Nota betreffende de toestand van 's Rijks Financiën, p. 6.

Nadat zich in de jaren 1945 tot en met 1947 nog grote kastekorten hadden voorgedaan die via geldschepping moesten worden gefinancierd, was er in 1948 een evenwicht bereikt in de kaspositie van het Rijk. Toch ging van de overheidsfinanciering nog een zeker inflatoir effect uit, dat te wijten was aan de omstandigheid, dat de ontvangsten uit de geblokkeerde tegoeden groter waren dan de stortingen op de geblokkeerde rekeningen.

Voor het jaar 1949 was de monetaire invloed van de overheidsfinanciën onzeker, al verwachtte Lieftinck geen inflatoire tendens van betekenis. Van groot belang hierbij was het inwerkingtreden van het Europees Herstelprogramma (EHP). Tot dan toe was het regel dat de tegenwaarde in guldens van buitenlandse kredietverlening in de schatkist vloeide. Door het EHP was de praktijk nu zo geworden dat de tegenwaarde in guldens weliswaar in de schatkist vloeide, maar het deel van de tegenwaarde dat afkomstig was van giften, mocht niet worden aangewend ter dekking van de kasbehoeften. Het moest in afwachting van een nadere bestemming op een aparte rekening worden geboekt. Dit had op zich een deflatoire werking daar de staat het geld nu niet opnieuw in circulatie bracht. Bovendien was het bedrag niet beschikbaar voor financiering van lopende uitgaven van de staat. Voorzover de staat hiervoor niet kon lenen bij niet-geldscheppende instellingen, zou dit inflatoir moeten gebeuren via een beroep op de geldscheppende instellingen. Het verloop van de kaspositie van de staat werd zo mede afhankelijk van de wijze waarop de Marshall-hulp werd verstrekt.

Voorzichtigheid blijft geboden

De reactie in het parlement op het algemeen begrotingsbeeld was gematigd positief. F.H. van de Wetering (CHU) erkende dat er symptomen waren die wezen op een verbetering van de financiële positie van het land. Voorzichtigheid bleef geboden omdat reeds 25% van het nationaal inkomen in de staatskas vloeide. De verbetering van het begrotingsbeeld was deels conjunctureel bepaald doordat de belastinginkomsten hoog waren ten gevolge van de gunstige conjunctuur. Bij een omslag van de conjunctuur zouden de opbrengsten dalen, terwijl het volgens Van de Wetering 'uiterst moeilijk zal zijn door de stroefheid der Staatsuitgaven in dezen een naar verhouding overeenkomstige daling te bewerkstelligen.'³² Zijn conclusie luidde dat het evenwicht nog labiel was, zodat er gewaakt diende te worden tegen een verdere verhoging van uitgaven en tegen een te vroeg verlagen van de belastingen. Van de Wetering toonde zich ongerust over de hoogte van de staatsschuld. Hij pleitte ervoor de achterstand in de belastinginning aan te wenden voor versnelde aflossing van de staatsschuld. 'Want onze totale schuld van 28 milliard eist per jaar 600 miljoen aan rente en aflossing, zodat de geraamde aflossing voor 1949 van slechts

³² HTK 1948-1949, p. 190.

77,7 miljoen veel te gering en niet meer dan een druppel op een gloeiende crediteurenplaat kan genoemd worden.³³

Ook A.M. Lucas (KVP) was van mening dat 1948 in financieel opzicht geen slecht jaar was. Ook hij maande tot voorzichtigheid omdat het geringere nadelige saldo op de GD en BGD-I te danken was aan een hogere raming van de inkomsten als gevolg van de gunstige conjunctuur. Hij pleitte er voor dat de overheid bij een hoogconjunctuur een reserve zou vormen, die kon worden aangewend om de economische bedrijvigheid te stimuleren bij een economische depressie. Lucas stemde in met de opvatting van Lieftinck dat belastingverlaging soms heilzaam werkte op het nationaal inkomen en de activiteiten van zowel werknemers als werkgevers stimuleerde. Hij juichte het toe dat de minister streefde naar een herziening van de fiscale winstberekening en een verlichting van de loon- en inkomstenbelasting voor lagere en middelgrote inkomens. Hij uitte kritiek op het feit dat de Kamer soms in een dwangpositie werd gebracht door het ijtempo dat gevraagd werd bij behandeling van bepaalde kwesties, terwijl in andere gevallen de gelden reeds waren uitgegeven zonder voorafgaande goedkeuring van het parlement (kredietverlening Indonesië).

Fractievoorzitter van de ARP, J. Schouten, maande tot voorzichtigheid bij de beoordeling van de op zich gunstige begrotingscijfers voor 1949. Hij voorzag dat de GD nog zou moeten worden belast met een bedrag van *f* 75 à *f* 100 miljoen, met name als gevolg van salarismaatregelen en verhoging van pensioenen. Hij wees op de noodzaak tot het uitvoeren van openbare werken in de vorm van waterstaatswerken (inpoldering Zuiderzee, aanleg Amsterdam-Rijnkanaal). Hij was het eens met de regering dat een beperking noodzakelijk was in het licht van een compenserende conjunctuurpolitiek. Schouten stelde dat bij het voeren van deze politiek de verkeerde keuzes werden gemaakt. In de genoemde gevallen achtte hij een verschuiving van die uitvoering alleen verantwoord wanneer dit onvermijdelijk was in het licht van de deviezenschaarste. De inpoldering van de Zuiderzee was broodnodig voor een voldoende groei in cultuurgrond. In het Amsterdam-Rijnkanaal was al veel geld geïnvesteerd, terwijl verbetering en aanleg van wegen moest worden doorgevoerd als dit nodig was voor de industrialisatie. Hij wees op de strijdigheid tussen de memorie van antwoord waarin stond dat *f* 77,7 miljoen aan aflossing betrekking had op leningen op lange termijn, terwijl daarnaast op leningen op korte termijn *f* 98,5 miljoen werd afgelost. Uit de miljoenennota bleek echter dat de schuldaflossing werd beperkt tot *f* 77,7 miljoen. Hij vond in deze vermeende strijdigheid voldoende aanleiding voor een bitse uitval naar Lieftinck: 'Het is een enkele keer ietwat moeilijk met de geachte bewindsman, de minister van Financiën, van gedachten te wisselen. Spreekt men hem tegen, dan is hij er als de kippen bij. Dat is zijn goed recht en als het ware een natuur-

³³ *Ibidem*, p. 190-191.

lijke zaak. Spreekt men hem na, dan voelt hij zich blijkbaar meer dan eenmaal nog weer geroepen tot tegenspraak, en heet het onjuist, wat hij zelf heeft gesteld.³⁴

J. Hoogcarspel (CPN) typeerde de begroting als een Amerikaanse begroting, omdat ze beïnvloed werd door 'de Amerikaanse geest', die volgens hem sedert 1945 een hetze voerde tegen Oost-Europa.

H.J. Hofstra (PvdA) hield een principiële betoog over de financiële politiek van de overheid. De financiële en budgettaire aspecten van de begroting prevaleerden niet onder alle omstandigheden, met name niet, 'wanneer daardoor ernstige sociale en economische bezwaren voor het Nederlandse volk in zijn geheel, of voor belangrijke groepen daarvan, zouden ontstaan.'³⁵ De financiële en belastingpolitiek was onderdeel van de algemene sociale en economische politiek. 'Evenals deze laatste moet de financiële politiek niet heersen, doch dienen. Zij is, evenals gene, niet meer dan een hulpmiddel om de samenleving aldus te organiseren, dat de individuele mens een zo groot mogelijke ontplooiingsmogelijkheid voor zijn persoonlijkheid verkrijgt.'³⁶ Of anders gezegd gold er 'dat nooit de levende mensen mogen worden opgeofferd aan het geld, dan wel aan het afgodsbeeld van de "goedkope Staat" of van een sluitende begroting, doch dat omgekeerd de financiële eisen, die overigens zouden moeten worden gesteld, moeten wijken, wanneer de verwezenlijking daarvan de ontwikkelingsmogelijkheden voor bepaalde personen of voor bepaalde groepen van personen zouden vernietigen of ernstig zouden beperken.'³⁷ Voor de PvdA was de begroting om die principiële redenen acceptabel omdat de tekorten werden veroorzaakt door de kapitaaldienst en door het landbouwegalisatiefonds (LEF). De tekorten op het LEF waren acceptabel omdat de subsidiestroom een loon- en prijspolitiek mogelijk maakte, die in het belang was van een snel herstel van de economie. Voorts waren de tekorten dienstbaar aan het bewuste streven van het kabinet naar een zo groot mogelijke sociale rust, in het belang van een snelle verbetering van de arbeidsproductiviteit. Hofstra gaf overigens toe dat het subsidiebedrag financieel nauwelijks nog op te brengen was zodat de PvdA kon instemmen met de aangekondigde vermindering.³⁸ Hij verzette zich met kracht tegen degenen die het roer van de financiële politiek wensten om te gooien in conservatieve richting. Een zuinig financieel beheer verkreeg zijn instemming, maar 'zuinigheid ten koste van anderen wijzen wij af met alle kracht, die in ons is. Aan de zorg voor wat zwak is en arm zullen wij niet laten raken. De gerechtigheid, vooral die tegenover de economische zwakken, telt

³⁴ *Ibidem*, p. 151.

³⁵ *Ibidem*, p. 186.

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ HTK 1948-1949, Bijl. A, 1000-I, Rijksbegroting voor het Huis der Koningin, nr. 6, MvA, Regeringscommuniqué van 27 oktober 1948 betreffende de Nederlandse Regeringspolitiek inzake lonen en prijzen, p. 31.

ons zwaarder dan een tekort, zoals ons thans wordt gepresenteerd. Dáár ligt het verschil tussen ons en vele anderen.³⁹

Evenals Lucas toonde Hofstra zich voorstander van een conjunctureel begrotingsbeleid. Daartoe moesten in jaren van economische depressie de overheidsuitgaven worden verhoogd teneinde de werkgelegenheid op peil te houden. Voorwaarde was wel dat dan in jaren van volledige werkgelegenheid overschotten op de begroting werden gekweekt. Hofstra toonde zich ontevreden over de financiële situatie in Nederland. In een depressie moesten weliswaar de uitgaven omhoog maar de 'oopenstapeling van nieuwe schulden, die daarvoor nodig wordt, is evenwel slechts aanvaardbaar, wanneer wij in geweten kunnen verklaren, dat wij ons voor de jaren vóór de deflatie of crisis in financieel opzicht niets hebben te verwijten.⁴⁰ In Nederland moest daartoe de staatsschuld omlaag. Hij stelde voor een amortisatiefonds in te stellen met eigen inkomsten dat staatsschuldbrieven moest aankopen. De middelen voor het fonds konden worden verkregen door het heffen van successierechten. Deze heffing op individuele vermogens werd zo weer door de overheid in de vermogenssfeer gebonden.

Hofstra waarschuwde voor de nadelige invloed van de voorgenomen verlaging van de belastingheffing op het begrotingsevenwicht. 'Welke nadelen hoge belastingen ook mogen hebben, wij mogen niet de toekomst van ons volk op het spel zetten door thans aan allerhande te ver gaande wensen te moeten komen.'⁴¹ Hij uitte geen bezwaar tegen verhoging van de fiscaal toelaatbare afschrijving op bepaalde bedrijfsmiddelen, als deze maar niet leidde tot bevoordeling van ondernemers, maar alleen tot een versnelde afschrijving. De ruimere afschrijving was immers gericht op uitbreiding van het produktieapparaat. Hiermee werd nog eens duidelijk dat de fiscale politiek in dienst stond van de algemene sociaal-economische politiek. De belastingverlaging moest volgens Hofstra gericht worden gebruikt voor herinvestering en mocht onder geen beding toevallen aan de ondernemers. Impliciet toonde bij zich hiermee tegenstander van de afschaffing van de dividendstop.

G. Ritmeester (VVD) sprak van een begroting die in schijn gunstiger leek, omdat het tekort door schenkingen werd gedekt, die op den duur zouden vervallen. Hij toonde zich ingenomen met het voornemen van de minister om de belastingdruk met ingang van 1949 te verlagen. 'Bij het lezen van deze zinsnede kreeg ik de gedachte: "Het daghet", al is het dan slechts nog een zeer flauwe schemering. In het Oosten heb ik er maar niet bij gedacht, daar is alles nog zeer en zeer donker.'⁴² Hij onderstreepte de noodzaak ervoor met een becijfering waaruit bleek dat nu zes maal zoveel belasting werd geheven als direct voor de Tweede Wereldoorlog. Hij haalde ter ondersteuning van zijn

³⁹ HTK 1948-1949, p. 187.

⁴⁰ *Ibidem*, p. 188.

⁴¹ *Ibidem*, p. 188

⁴² *Ibidem*, p. 196.

opvatting ook de president van de Nederlandsche Bank aan. Deze had er in het jaarverslag over 1947 op gewezen dat de financiële draagkracht van het volk dreigde te worden overspannen. 'Men kan niet voortgaan steeds toe te voegen aan lasten die thans reeds te zwaar blijken te zijn.'⁴³

Het nut van de staatsbalans werd door veel woordvoerders in het parlement betwijfeld. Lucas beschouwde in tweede termijn de balans 'als een aardig speeltuig, dat echter waarschijnlijk vrij duur is.'⁴⁴ Ritmeester verwoordde het algemene gevoelen terzake het scherpst. Naar zijn mening gaf de balans geen juist beeld van de toestand. De waardering van de activa was noch gebaseerd op normale handelsusanties, noch op de fiscale praktijk, die de minister zelf aan het bedrijfsleven oplegde. De vele pro memorie-posten werden omgeven door een grauwsluier. 'Laat de Minister zich gelukkig prijzen, dat hij niet als directeur ener onderneming zo'n balans moest onderwerpen aan het oordeel van commissarissen en aandeelhouders; het ergste was voor hem te vrezen.'⁴⁵ Ritmeester wees ook op het verschil van mening dat kon ontstaan over de waardering van onroerende goederen en de waarde van kunstschaten, die als regel voor slechts *f* 1 op de balans stonden. De balans werd volgens Ritmeester echt gevaarlijk door de conclusie die de minister eruit trok. De minister stelde dat de verplichtingen ter waarde van *f* 34, 6 miljard voor ongeveer *f* 19 miljard werden gedekt door activa, zodat het tekort iets groter was dan het nationaal inkomen van een jaar. Hij vroeg zich met andere woordvoerders af hoe de wetenschappelijke verdediging luidde voor Lieftincks stelling dat het tekort op de balans gelijk mocht zijn aan het nationale inkomen van een jaar. Bovendien kon dit tekort alleen ontstaan 'bij algehele uitverkoop wegens liquidatie en opheffing der zaak. Men wiegt zich zelf in slaap, wanneer men de positie op deze grond sterk acht.'⁴⁶

Lieftinck telt zijn zegeningen

In zijn reactie op de beschouwingen van het parlement legde Lieftinck de nadruk op positieve ontwikkelingen, zonder overigens de zwakke plekken in de algemene financiële toestand en de begroting te verzwijgen. Zo waren de GD en de BGD-I praktisch geheel gedekt door middelen, terwijl het tekort op zowel het LEF als de kapitaaldienst niet onaanzienlijk was gedaald.

Lieftinck vatte de Nederlandse financieel-economische positie samen: de naoorlogse chaos was overwonnen, een gestadige verbetering was ingetreden en een gezonde financiële basis was gelegd, waarop met vertrouwen kon worden voortgebouwd aan de innerlijke versterking van de financiële structuur van staat en volkshuishouding. De zwakke stee in de nationale economie bleef

⁴³ *Verslag van De Nederlandsche Bank NV over het boekjaar 1947* (Amsterdam 1948) p. 22.

⁴⁴ *HTK 1948-1949*, p. 229.

⁴⁵ *Ibidem*, p. 197.

⁴⁶ *Ibidem*.

de betalingsbalanspositie. 'Na de geldsanering en de daarop gevolgde budgetsanering beschouw ik de sanering van de betalingsbalans als hēt hoofdprobleem.'⁴⁷ De regering voerde een beleid dat speciaal beïnvloed werd door het betalingsbalansprobleem. Lieftinck schetste vervolgens de algemene uitgangspunten om het betalingsbalanstekort te bestrijden. De landbouwpolitiek werd gericht op versterking van het agrarisch fundament door behoud en uitbreiding van de hoeveelheid cultuurgrond wat moest voeren naar meer export en minder invoer van voedergranen. De industrialisatie werd speciaal gericht op de bevordering van industriële productie in de exportsector. In het kader van de scheepvaart- en algemene verkeerspolitiek werd getracht de scheepvaart te ontwikkelen waarvan belangrijke deviezeninkomsten werden verwacht. Voorts was de internationale economische politiek gericht op de realisering van een economische unie in Benelux-verband. Binnen OEEES-verband werd gestreefd naar een multilateraal handels- en betalingsverkeer. Van deze internationale economische politiek mocht een land als Nederland met een handelstraditie en een kleine interne markt speciale voordelen voor haar betalingsbalans verwachten. Het beleid ten aanzien van Indonesië was erop gericht Indonesië weer volledig in te schakelen in de Nederlandse export. De actieve handelsbalans van Indonesië leverde via het driehoeksverkeer met de Verenigde Staten harde valuta op.

Ondanks een gematigd positieve ontwikkeling in de Nederlandse financieel-economische positie, bleef er een budgettair tekort terwijl de belastingdruk relatief hoog was. Lieftinck nuanceerde de stelling van de VVD dat Nederland dreigde ten onder te gaan aan de wurgende belastinggreep. De belastingdruk bedroeg weliswaar 28% van het totale nationale inkomen, maar ook na de Eerste Wereldoorlog was de belastingdruk 30%, terwijl Nederland bovendien niet significant afweek van veel andere landen. Deze kanttekening betekende overigens niet, dat Lieftinck geen verlaging van inkomsten en uitgaven bleef nastreven. Om een verdergaande reductie te bereiken moest volgens Lieftinck worden teruggekeerd naar de juiste comptabele praktijk: geen uitgaven zonder voorafgaande goedkeuring van het parlement. Er was door Lucas opgemerkt dat tegen deze regel nogal eens werd gezondigd en Lieftinck erkende schuld: '(...) ik ben de laatste om dat te ontkennen. Ik heb er zelf aan meegedaan, (...)'.⁴⁸ Lieftinck wenste voorts een verder verbeterde comptabele administratie met als algemeen criterium de voorafgaande goedkeuring van de kredietopening. Weliswaar was dit algemene principe al eerder doorgevoerd, maar een strikte doorvoering bleek niet altijd haalbaar, 'zodat in de praktijk incidentele kredietopening werd toegepast voor begrotingsartikelen van grote omvang en van

⁴⁷ *Ibidem*, p. 210.

⁴⁸ *Ibidem*, p. 215.

grote vaagheid omtrent de besteding van de gevraagde gelden (investeringen en niet bij wet verplichte subsidies).⁴⁹

Lieftinck formuleerde als grondslag voor zijn belastingpolitiek 'dat deze politiek moet worden gedragen door de beginselen van sociale gerechtigheid en economische doelmatigheid en dat daaruit voortvloeit, dat, indien zich een bepaalde situatie voordoet, waarin noch de sociale gerechtigheid, noch de economische doelmatigheid gediend zijn met het handhaven van een bepaalde belastingdruk, die bepaalde belastingdruk moet worden herzien.'⁵⁰ Hij was het eens met Hofstra dat de belastingpolitiek moest worden gezien als onderdeel van de algemene sociaal-economische politiek en dat deze moest worden geplaatst in het kader van de conjuncturele budgetpolitiek. Deze politiek hield in dat in een depressie met tekorten werd gewerkt, die gefinancierd werden uit overschotten uit een periode van hoogconjunctuur. De huidige financiële politiek was echter wel in strijd met deze regel: er heerste immers een hoogconjunctuur met een vrij volledige bezetting van het produktieapparaat, terwijl de rijksbegroting toch een niet onaanzienlijk tekort vertoonde. Lieftinck vond echter niet dat werd gezondigd nu hij van deze conjuncturele begrotingspolitieke regel afweek, 'omdat op het ogenblik bepaalde uitgaven moeten praevaleren, uitgaven op sociaal en economisch gebied, die wij niet kunnen nalaten zonder dat wij de volkswelvaart ernstig schaden. Het nauwe verband tussen de volkswelvaart en het welzijn van de Staatsfinanciën is zo apert, dat wij ons op het ogenblik heel in het bijzonder moeten richten op de bevordering van de volkswelvaart.'⁵¹

Toch waren keuzes onvermijdelijk. Drees had in zijn reactie op de algemene politieke beschouwingen in de Tweede Kamer het dilemma waarvoor de regering stond, nog eens haarscherp geschilderd: meer openbare werken leidden tot minder investeringen voor de industrialisatie. 'Als wij een enigszins planmatige politiek willen voeren, dan moeten wij ons beperken in een tijd, waarin een tekort bestaat aan materiaal, aan arbeidskrachten en aan financiën en deviezen, een tijd, waarin bovendien de particuliere bedrijvigheid tot haar toppunt is gestegen.'⁵² Lieftinck voegde hieraan nog een monetair argument aan toe. Ook al werd de structuur van de samenleving door openbare werken versterkt, het geld voor deze uitgaven moesten toch op de een of andere manier worden gevonden. Als het er niet was dreigde het gevaar van geldschepping, die tot prijsinflatie leidde. Mede op aanbeveling van het Centraal Planbureau was er voor gekozen om op het gebied van weg- en waterbouw terughoudend op te treden, teneinde op andere terreinen de nodige uitgaven te kunnen doen. Vrees voor achterstand behoefde er volgens Lieftinck niet te bestaan, omdat er alleen bezuinigd werd op werken die het karakter hadden van uitbreiding. Hij

⁴⁹ Bogaarts, *De periode van het Kabinet-Beel*, p. 873-874.

⁵⁰ *HTK 1948-1949*, p. 220.

⁵¹ *Ibidem*, p. 218.

⁵² *Ibidem*, p. 207.

meende 'dat de woningbouw een van de urgentste zaken is, die moeten worden behartigd, naast de bevordering van de industrialisatie.'⁵³ Lieftinck beschuldigde Schouten van 'luchthartigheid op het gebied van de financiën (...)'⁵⁴ in zijn pleidooi voor voortzetting van de inpoldering van de Zuiderzee, het Amsterdam-Rijnkanaal, en wat betreft de heer Tilanus, het leggen van een dijk van het vasteland naar Marken. In dit concrete geval waren de kosten te hoog in het licht van de sombere financiële toestand. Alleen bijzondere omstandigheden zouden een aanleiding kunnen vormen om op het aanvankelijk ingenomen standpunt terug te komen, 'nl. in die gevallen, waarin plaatselijk een ernstige werkloosheid zou optreden, terwijl verplaatsing van arbeiders naar andere nuttige bestemmingen niet in aanmerking komt, of waarin een noodzakelijke en zeer waardevolle industrialisatie anders niet zou kunnen plaatsvinden. Ik herhaal echter wat de Minister-President heeft gezegd: wanneer men dan toch een bepaald publiek werk uitvoert, zal, in verband met de beschikbare middelen, iets anders moeten vervallen.'⁵⁵

De waarde van de staatsbalans was volgens Lieftinck vooral gelegen in het feit dat ze een gezond beheer van het vermogen mogelijk maakte. In de verantwoording aan de Staten-Generaal was de balans te zien als het sluitstuk waaruit bleek hoe de financiële positie van de staat op een bepaald tijdstip was als gevolg van het overheidsbeheer. De balans was met name ook van belang voor buitenlandse schuldeisers die Nederland krediet gaven. De stelling van Lieftinck dat de ongedekte staatsschuld niet boven het nationaal inkomen van een jaar mocht uitkomen, was gebaseerd op de gedachte dat Nederland binnen een zeer korte periode met behulp van het verdiende inkomen van één jaar de staatsschuld zou kunnen aflossen. Lieftinck toonde zich teleurgesteld over de opvatting van Lucas dat de staatsbalans slechts een aardig speeltuig was. Het was absoluut geen nieuwlichterij. De grote waarde ervan was al eerder ingezien. Hij verwees daartoe naar een belangwekkend artikel van oud-minister A. van Gijn uit 1912.⁵⁶ Volgens Van Gijn dreigde het gevaar van schijnoverschotten en -tekorten wanneer de staatsfinanciën alleen bekeken werden met het oog gericht op de kaspositie en op de lijst van debiteuren en crediteuren. Daarbij hoorde een lijst van aard en waarde van de staatsactiva.

In reactie op de opvatting van Schouten en anderen, stelde Lieftinck dat het technisch niet mogelijk was om van een kostenniveau uit het verleden uit te gaan. Dit leidde tot tal van problemen en tot vermelding op de balans van onderling onvergelykbare grootheden. Zich speciaal richtend tot Schouten, voegde Lieftinck daar aan toe, 'dat de geachte afgevaardigde zich te veel op het standpunt stelt, dat deze balans is opgesteld om het Nederlandse volk nu eens

⁵³ *Ibidem*, p. 217.

⁵⁴ *Ibidem*.

⁵⁵ *Ibidem*, p. 217-218.

⁵⁶ A. van Gijn, 'Hervorming Onzer Staatsbegroting', *De Economist* ('s-Gravenhage 1912) p. 77-107, 161-191.

te demonstreren, dat wij minder arm zijn dan wij zijn, en dat ik daarom heb gepoogd die activa zo hoog mogelijk op te voeren. Dat is bepaaldelijk niet de bedoeling geweest. De bedoeling is een uitgangspunt te vinden voor een juist afschrijvingsbeleid en dan meen ik, dat wij bij het waarderen van die activa op een hoog niveau eerder tot afschrijvingsbeleid komen, dat de instemming van de geachte afgevaardigde moet hebben, dan wanneer wij zouden uitgaan van een lagere waardering.¹⁵⁷

Lieftinck toonde instemming met de opvatting van Hofstra om de aflossing op de staatsschuld te vergroten met het oog op de zware staatsschuld en de daarbij behorende rente- en aflossingslast voor het budget. Lieftinck kondigde aan op de begroting van het volgende jaar onder de uitgaven van de gewone dienst een post op te nemen voor de noodzakelijke afschrijvingen op de activa die op de staatsbalans stonden en die daarvoor in aanmerking kwamen. Hij wees het idee van Hofstra voor een amortisatiefonds af omdat hetzelfde effect kon worden bereikt door de afschrijving op de activa op de gewone dienst te boeken. Bovendien tastten teveel aparte fondsen de eenvoud en doorzichtigheid van de begroting aan.

Hofstra repliceerde in tweede termijn dat juist een extra aflossing op de staatsschuld nodig was bovenop de aflossing die correspondeerde met de waardedaling op de activa. Hij achtte een speciaal fonds voor dit doel psychologisch beter. Daarmee werd de band tussen de extra-heffing terwille van dit nationale doel benadrukt, hetgeen gunstig was voor de belastingmoraal. In zijn reactie erkende Lieftinck dat extra aflossing noodzakelijk was, maar de instelling van een amortisatiefonds zou daarbij niet helpen, omdat een niet-sluitende begroting samengaan met versnelde aflossing op de staatsschuld 'eenvoudig' betekent, dat wij opnieuw moeten lenen om leningen af te betalen, zodat dit een spel is, dat eigenlijk niet de moeite waard is gespeeld te worden. Wij moeten dus streven naar een budgetaire toestand, die het mogelijk maakt versneld af te lossen.¹⁵⁸

De begroting 1950

Uit de ontwerp-begroting voor 1950 bleek een vergaande verbetering van de financiële positie van Nederland. De GD en BGD-I gaven een zodanig overschot te zien dat ook het tekort op het LEF daaruit kon worden gedekt en er zelfs nog een batig saldo van f 20 miljoen resteerde. Voor het eerst kon derhalve 'de gehele begrotingsdienst, uiteraard met uitzondering van de Kapitaaldienst, uit de lopende middelen worden gefinancierd.'¹⁵⁹ Het tekort op de staatsbalans daalde met f 850 miljoen, van f 15.224 miljoen tot f 14.374 miljoen.

⁵⁷ HTK 1948-1949, p. 251.

⁵⁸ *Ibidem.*

⁵⁹ HTK 1949-1950, Bijl. A, 1400, Rijksbegroting voor het dienstjaar 1950, Nota betreffende toestand van 's Rijks Financiën, p. 1.

Ook deze begroting was, evenals de begroting voor 1949, met de nodige onzekerheid omgeven. Zo was in de begroting nog geen rekening gehouden met maatregelen om de levensmiddelen subsidies te verlagen. De verwachting was dat het negatieve saldo op de begroting van het LEF aanzienlijk lager zou worden. Geen rekening was gehouden met de budgettaire gevolgen van de maatregelen vervat in de wetsontwerpen Belastingherziening 1949 en de wijziging op het besluit op de ondernemingsbelasting. Daardoor zouden de geraamde middelen van het Rijk met *f* 155 miljoen dalen. Verder moest rekening worden gehouden met extra uitgaven aan gemeenten ter waarde van *f* 52 miljoen als gevolg van inkomstenderving wegens de herziening van de ondernemingsbelasting. Voorts vergde de voorgenomen verlaging van de loonen inkomstenbelasting die speciaal tot doel had de belastingdruk voor lagere- en middeninkomens te verlichten, ongeveer *f* 14 miljoen. Daartegenover stond een aantal belastingverzwaringen die *f* 190 miljoen moesten opleveren. De verdergaande Benelux-unificatie van accijnzen vormde nog een onzekere factor. In de begroting was ook nog geen rekening gehouden met de aan het Rijk over te dragen middelen als tegenwaarde van de in het kader van het Europese Herstelprogramma (EHP) ontvangen schenkingen.

Het hoge niveau van de uitgaven baarde regering en parlement zorgen. Uit de cijfers bleek dat de uitgaven op de ontwerp-begroting voor 1950 weer ongeveer *f* 250 miljoen hoger werden geraamd dan vermeld stond op de vastgestelde begroting voor 1949. Naast extra uitgaven als gevolg van de bevolkingsgroei (bijvoorbeeld onderwijs) moest de verlaging van levensmiddelen subsidies deels worden gecompenseerd door het Rijk in de vorm van hogere uitgaven ofwel minder inkomsten. Voorts werden de militaire uitgaven hoger geraamd dan bij de opstelling van de begroting voor 1949 kon worden voorzien, omdat een bijdrage moest worden geleverd aan de gemeenschappelijke verdediging van West-Europa. Het gereedkomen van steeds meer woningwetwoningen vereiste hogere bijdragen in de exploitatiekosten, terwijl het onderhoud van wegen, bruggen en kanalen steeds grotere bedragen vergde. Tevens werd de GD conform het voornemen van Lieftinck, voor *f* 86 miljoen met afschrijvingen belast. Lieftinck schilderde in de memorie van toelichting de welhaast onmogelijke opgave om op de begroting nog ingrijpender te bezuinigen. Van het totaal aan uitgaven voor de GD, en BGD-I, samen met het tekort op het LEF ter waarde van *f* 3521 miljoen, werd bijna de helft (*f* 1675 miljoen) geraamd voor militaire uitgaven, voor oorlogsherstel en de dienst staatsschuld. De militaire uitgaven waren noodzakelijk voor de interne en externe veiligheid. Ook de overige uitgaven waren onvermijdelijk: de uitgaven voor het herstel van de oorlogsschade vloeiden voort uit een ereplicht ten opzichte van de oorlogsslachtoffers, terwijl de uitgaven op de dienst staatsschuld voortvloeiden uit contractuele verplichtingen.

De gunstige budgettaire ontwikkeling werd verstoord door de opgetreden devaluatie-golf in Europa. Op zondag 18 september 1949 werd het pond ster-

ling met ongeveer 30% ten opzichte van de dollar gedevalueerd. Aansluitend hieraan gaf de Nederlandse regering te kennen een soortgelijke maatregel te overwegen. Met ingang van 19 september werd de geldende wisselkoers ten opzichte van de dollar vastgesteld op *f* 3,80, waarmee de gulden ook ongeveer 30% ten opzichte van de dollar werd gedevalueerd. Devaluatie van Europese munten ten opzichte van de dollar werd gezien als een mogelijkheid om Europese produkten meer concurrerend te maken op de markt van de Verenigde Staten, terwijl tegelijkertijd de import uit dit land werd afgeremd. Nederland was verplicht mee te devalueren aangezien het anders niet kon concurreren met de andere Westeuropese landen en derhalve ook de deelname aan de op stapel staande liberalisatie van het handelsverkeer in gevaar kwam.⁶⁰ In de memorie van antwoord op de miljoenennota constateerde Lieftinck dat het beeld van de begroting aan waarde had ingeboet ten gevolge van de opgetreden devaluatie. Een prognose over de effecten van de devaluatie op de begroting viel onmogelijk te geven omdat daarbij rekening moest worden gehouden met de gevolgen die zouden optreden omdat er nog aanvullende maatregelen moesten worden genomen op het gebied van loon-, prijs-subsidie- en belastingpolitiek.⁶¹ Voorts werd de financiële positie rond de jaarwisseling verder belast door de besluiten der Ronde Tafel Conferentie en de gevolgen daarvan onder meer op militair gebied.

Ook in de Eerste Kamer werd enige tijd later, op 30 januari 1950, geconstateerd dat de waarde van de ramingen zeer aan betekenis had ingeboet door de opgetreden devaluatie, 'zodat de Rijksbegroting-1950 in genen dele een vast beeld geeft.'⁶² De afwezigheid van betrouwbare ramingen bemoeilijkte een zinvolle discussie tussen regering en parlement.

Slot

In zijn bijdrage aan de algemene financiële beschouwingen voor het dienstjaar 1949 gaf fractieleider R. Pollema (CHU) een terugblik op het gevoerde financiële beleid van Lieftinck. Gedurende zijn eerste ambtsperiode lag de nadruk op de monetaire sanering, die als geslaagd kon worden beschouwd omdat ze gepaard ging met beheersing van loon- en prijspeil, huren en rente. Het beleid van Lieftinck gedurende het kabinet-Beel was gericht op budgettaire sanering waaromtrent in de Tweede Kamer een gematigd optimisme bestond. Pollema kwam dan ook tot de conclusie dat de financiële chaos direct na de Tweede Wereldoorlog overwonnen was 'en er is een behoorlijke basis gelegd tot innerlijke versterking van de financiële structuur van de Staat en van de

⁶⁰ J.M.M.J. Clerx, *Nederland en de liberalisatie van het handels- en betalingsverkeer* (Goningen 1986) p. 36. Vgl. ook P. Lieftinck, *The post-war financial rehabilitation of the Netherlands* (Den Haag 1973) p. 31-32.

⁶¹ *HTK* 1949-1950, Bijl. A, 1400-I, nr. 7, MvA, p.22.

⁶² *HEK*, 1949-1950, Bijl. A, 1400, VV, p. 1.

volkshuishouding.⁶³ In de derde ambtsperiode van Lieftinck lag de nadruk op de verbetering van de betalingsbalans, volgens Pollema, 'de Achilleshiel van onze volkshuishouding.'

Lieftinck stemde in zijn reactie in met de beschouwingen van Pollema. Hij voegde er wel aan toe dat handhaving van het monetaire evenwicht en de verdere voltooiing van het budgettaire evenwicht onderwerpen van aanhoudende staatszorg bleven. Het streven naar evenwicht op de betalingsbalans was een vraagstuk van algemene economische politiek en van structuur- en handelspolitiek. Versterking van de economische structuur was vereist om er zo voor te kunnen zorgen, dat Nederland na de Marshall-hulp weer op eigen benen kon staan. De koers voor een dergelijk beleid moest gericht zijn op vermindering van de import betaald in dollars en vermeerdering van de export naar de dollargebieden. Gunstig daartoe was de verdergaande Europese samenwerking die er toe kon leiden dat de dollarschaarste werd overwonnen.⁶⁴ Lieftinck onderschreef zo door zijn beleid de gevleugelde woorden van de president van de De Nederlandsche Bank in zijn verslag over 1948: 'Zonder evenwichtige financiën geen monetair evenwicht, zonder monetair evenwicht geen betalingsbalansevenwicht, zonder betalingsbalansevenwicht geen levensvatbaarheid.'⁶⁵

De hoofdlijnen van het gevoerde begrotingsbeleid kregen vrij algemene instemming van het parlement. Weliswaar was er kritiek op het gebrek aan beheersing van de uitgavengroei, de hoge belastingen en de torenhoge staats-schuld, maar het parlement reikte weinig beleidsalternatieven aan. Het parlement erkende hiermee dat de marges van het financiële beleid buitengewoon smal waren.

⁶³ HEK 1948-1949, p. 182.

⁶⁴ *Ibidem*, p. 215-216.

⁶⁵ *Verslag van de Nederlandsche Bank NV over het boekjaar 1948* (Amsterdam 1949) p. 34.