

# De aanwending van uitkeringsgelden ter financiering van overheidsuitgaven: een wondermiddel of de doos van Pandora?

DRS. R.IJ.M. KUIPERS\*

**Wat kost het de overheid als zij een arbeidsplaats schept voor een uitkeringsgerechtigde? Verbazingwekkend weinig, menen sommigen, want tegenover de directe loonkosten plus de overhead-kosten voor die man of vrouw, staan de bate van de uitkering die niet meer hoeft te worden gedaan en de bijdrage aan het nationaal produkt die uit zijn of haar arbeid voortvloeit. In dit artikel wordt beargumenteerd dat deze redenering een juiste afweging bij de besteding van de collectieve middelen verhindert. Het gaat niet aan, zo stelt de auteur voor een bepaalde categorie beleidsmaatregelen een enkel inverdieneffect uit de waaier van in- en uitverdieneffecten die alle maatregelen nu eenmaal hebben, te betrekken in de budgettaire besluitvorming. Deze handelwijze leidt tot verstoring van de prioriteitenstelling binnen de collectieve sector, schaadt de beheersbaarheid van de collectieve uitgaven, staat haaks op de gewenste sanering van de overheidsfinanciën en is bestuurlijk gezien bovendien weinig praktisch. De auteur concludeert dan ook dan het werkgelegenheidsbeleid niet aan kracht en duidelijkheid wint wanneer het gepaard gaat met het vertroebelen van kostencalculaties van overheidsmaatregelen en werkgelegenheidsprojecten.**

## Inleiding

De vraag of en hoe uitkeringsgelden die thans de collectieve uitgaven belasten, nuttiger en produktiever kunnen worden aangewend, is tegenwoordig volop in discussie. Met name in zwing termen „het werken met behulp van uitkeringsgelden” en „het terugploegen van uitkeringsgelden”. De gedachte achter de vraag is dat het mogelijk moet zijn overheidsuitgaven die toch worden gedaan, in een zo zinvol mogelijke richting te doen. Door het aanwenden van uitkeringsgelden als financieringsbron voor werkgelegenheidsprojecten worden werklozen zinvol ingezet – met alle maatschappelijke voordelen vandien – en wordt de nationale welvaart vergroot. Dit alles zou dan niet ten koste van het budget behoeven te gaan, aangezien tegenover de projectkosten immers bespaarde uitkeringsgelden zouden staan 1).

De discussie wordt concreet als de vraag wordt gesteld of het verantwoord is om bij de bepaling van het budgettaire beslag van uitgavenverhogingen de eigenlijke beleidskosten te salderen met de verwachte besparingen op werkloosheidsuitkeringen. Is men van mening dat dit wel verantwoord is, dan komt men op een veel lager (netto) budgettair beslag uit dan wanneer men niet saldeert en dus rekent met het bruto budgettaire beslag. Gebruikelijk was (en is) dat gerekend wordt met het bruto budgettaire beslag van overheidsprogramma's. Tegenwoordig echter is deze traditionele benadering ook in politiek Nederland nogal omstreden, met name wanneer moet worden beslist over allerlei beleidsvoornemens. Tijdens de algemene politieke en financiële beschouwingen in oktober 1983 in de Tweede Kamer is door diverse politieke partijen bij het kabinet aangedrongen op het welwillend in overweging nemen van de mogelijkheden om „uitkeringsgelden terug te ploegen”. De politieke belangstelling blijkt ook uit de aandacht voor het thans lopende experiment waarbij uitkeringsgelden in de bouw worden teruggeploegd.

Dat de discussie over het aanwenden van uitkeringsgelden juist nu woedt, is niet verwonderlijk. Twee factoren spelen een hoofdrol. In de eerste plaats is de werkloosheid in de afgelopen

jaren tot een ongekende hoogte gestegen. Werkloosheid wordt – terecht – beschouwd als een maatschappelijk kwaad, dat het beleid met hoge prioriteit behoort te bestrijden. Daarvoor is het, zo menen velen, nodig dat de overheid actief optreedt, b.v. via werkgelegenheidsprojecten. Die kosten echter geld. En daarmee belanden we bij de tweede factor. Juist in het huidige tijdsbestek is de budgettaire ruimte voor de overheid ongekennd krap. Die krapte is overigens mede het gevolg van de gestegen werkloosheidsuitgaven. In een tijd waarin tekortreductie en ombuigingen centraal staan, is de ruimte voor werkgelegenheidsprojecten per definitie beperkt.

Er is dus sprake van een dilemma, i.c. een grote spanning tussen wensen en mogelijkheden – iets wat overigens in principe inherent is aan het proces van budgettaire besluitvorming. In die spanning wordt gezocht naar mogelijkheden om aan het dilemma te ontkomen. Het aanwenden van uitkeringsgelden is dan zo'n mogelijk „wondermiddel”: het budget wordt niet (of nauwelijks) belast en toch kunnen allerlei overheidsuitgaven worden gedaan, met maatschappelijk aantrekkelijke aspecten. In dit artikel zal worden ingegaan op de vraag of het „wondermiddel” wel echt zo'n goed middel is. Daarbij zal worden gekeken naar de praktische werkbaarheid en de bestuurlijke wenselijkheid ervan. Alvorens daartoe over te gaan is het echter goed om de vraagstelling precies af te bakenen.

\* De auteur is hoofd van de Afdeling Begrotingsbeleid en Begrotingsbeheer van het Ministerie van Financiën en was secretaris van de Studiegroep Begrotingsruimte ten tijde van de totstandkoming van het rapport *De beheersbaarheid van de collectieve uitgaven*. Dit artikel is op persoonlijke titel geschreven.

1) Iets anders is het werken met *behoud* van uitkering; die uitdrukking wordt in het algemeen gebruikt wanneer het gaat om het toestaan aan uitkeringsgerechtigden om, zonder dat hun uitkering gevaar loopt, pro deo vrijwilligersarbeid te verrichten.

Bij de discussie over deze problematiek kunnen gemakkelijk allerlei misverstanden ontstaan. De discussie gaat *niet* over de vraag of zich bij uitgavenverhogingen allerlei min of meer directe en indirecte effecten, zoals mogelijke besparingen op uitkeringen, voordoen. Uiteraard doen dergelijke effecten zich voor. Evenmin gaat de discussie over de vraag of dergelijke indirecte effecten relevant zijn voor de ontwikkeling van het overheidsbudget. Uiteraard komen in het overheidsbudget niet alleen de eigenlijke beleidskosten tot uitdrukking, maar worden ook de financiële consequenties van alle min of meer directe en indirecte effecten verwerkt. Het zou dan ook onjuist zijn te denken dat in de traditionele opzet bij voorbeeld mogelijk te besparen uitkeringen *niet* tot een verbetering van het budgettaire beeld zouden leiden. Men saldeert ze echter niet met de werkelijke beleidskosten, maar boekt ze wel degelijk af van de kosten van werkloosheidsuitkeringen. Ook gaat de discussie niet over de vraag of terugdringing van de werkloosheid al dan niet een hoge prioriteit in het beleid dient te krijgen. Politici van alle politieke stromingen onderschrijven die prioriteit. Wel verschilt men van mening over de vraag langs welke weg die prioriteit het best tot zijn recht komt. Sommigen pleiten voor het doorzetten van een stringent ombuigingsbeleid gericht op tekortreductie, waardoor ruimte moet ontstaan voor economisch herstel voor de marktsector, met als gevolg herstel van de werkgelegenheid. Anderen zoeken de oplossing van het werkloosheidsprobleem veel meer in de richting van herverdeling van arbeid, via algemene of gerichte arbeidstijdverkorting. Nog weer andere bepleiten een stimulerend beleid van overheidswege. Hoezeer deze meningsverschillen op de achtergrond ook mogen meespelen in de onderhavige discussie, zij vormen zeer zeker niet de werkelijke kern van de discussie waarover dit artikel handelt.

Het opvallende van die discussie is immers dat het de discussie over ombuigingsbeleid versus stimuleringsbeleid en de discussie over vergroting van werkgelegenheid versus verdeling van werkgelegenheid volledig omzeilt c.q. niet raakt. Het wonderlijke van het aanwenden van uitkeringsgelden is immers dat het als het ware (bijna) neutraal zou uitwerken op het budget, en dus b.v. een ombuigingsbeleid niet zou frustreren, en ook geen stimuleringsbeleid zou zijn.

Aldus resteert de vraag over welke discussie dit artikel dan wel gaat. Dat is de discussie over de vraag of het verantwoord is om bij de besluitvorming over afzonderlijke uitgavenverhogingen en in het bijzonder bij het beoordelen van de budgettaire inpasbaarheid ervan, de verwachte besparingen op werkloosheidsuitgaven mee te rekenen, door hiermee de eigenlijke beleidskosten te salderen. Doet men dit, dan rekent men met een geringer (netto) budgettaire beslag dan wanneer men dit niet doet. En wanneer we uitgaan van een gegeven financiële ruimte voor uitgavenverhogingen, zou dit in het eerste geval tot een groter pakket aan uitgavenverhogingen kunnen leiden dan in het tweede geval. Daarmee gaat de discussie dus over de *methode van budgettaire besluitvorming* om tot een beleid te komen.

In de openbare discussie wordt deze probleemstelling helaas nog wel eens verward met de zaken die eerder zijn aangemerkt als *niet* zijnde de kern van de in dit artikel aan de orde zijnde discussie. Daardoor verwordt de discussie tot een schimmenspel. Voor de zuiverheid van de discussie moet men scherp onderscheiden. Men kan discussiëren over de richting van het te voeren beleid – ombuigen versus stimuleren, creëren versus herverdelen van werkgelegenheid. Ook kan men discussiëren over de methode om te komen tot budgettaire besluitvorming, in dit geval over de mogelijkheden om uitkeringsgelden aan te wenden voor uitgavenverhogingen, of wel om beleidskosten te salderen met mogelijk te besparen uitkeringen. Over dit laatste gaat (de rest van) dit artikel.

### Minimale eisen van consistentie

Budgettaire besluitvorming richt zich op het bepalen van enerzijds de gewenste omvang van de collectieve sector (uitgaven, ontvangsten, tekort) en anderzijds de gewenste samenstelling daarvan. In al deze opzichten is er sprake van een keuzeproces, waarbij de „wensen” vrijwel per definitie de „middelen” overtreffen. Aan een te hanteren methode van budgettaire besluit-

vorming moet een aantal consistentie-eisen worden opgelegd. Voorkomen moet worden dat de te hanteren methoden naar believen worden afgestemd op de situatie; iets dergelijks zou trucs in de hand werken en de beheersbaarheid van de collectieve uitgaven ongetwijfeld ernstig schaden.

Wanneer men de mening zou zijn toegedaan dat uitgavenverhogingen gesaldeerd mogen worden met te besparen uitkeringsgelden, dan dient men *uit hoofde van consistentie-overwegingen* ten minste het volgende in acht te nemen:

- elke budgettaire maatregel heeft in ons economische bestel tal van gevolgen met budgettaire consequenties, in positieve en negatieve zin. Denk bij voorbeeld aan uitgelokt arbeidsaanbod, aan verdringing van reguliere marktactiviteiten e.d. Er is, met andere woorden, bij *elke* budgettaire beleidsmaatregel van de overheid, vrijwel altijd sprake van zowel in- als uitverdieneffecten. Het gaat niet aan om dan één in het oog lopend inverdieneffect – i.c. de mogelijk te besparen uitkeringsgelden – te isoleren. Of men beperkt zich tot de initiële beleidskosten, òf men saldeert deze, maar dan ook met *alle* in- en uitverdieneffecten. Veelal gebeurt dit laatste echter niet en wordt de aandacht alleen op te besparen uitkeringen gericht;
- in het economische proces wijken effecten op de korte termijn vaak fors af van effecten op de lange termijn. In een goede besluitvorming mag het natuurlijk niet zo zijn dat men de lange-termijneffecten over het hoofd ziet, terwijl men zich rijk rekent met één opvallend korte-termijneffect;
- deze constatering geldt te meer wanneer men bedenkt dat tegenover uitgavenverhogingen vrijwel altijd enigerlei dekking zal moeten staan, ook al hangt men de salderingsbenadering aan. Is het niet door ombuigingen elders, dan wel door lastenverzwaringen of tekortoprekking. In elk van die gevallen doen zich, vooral op de wat langere termijn, (ook) uitverdieneffecten voor;
- voorts zou het natuurlijk een onterechte zaak zijn als bij het vaststellen van een ruimte voor beleidsintensivering wordt geredeneerd langs de lijnen van de gebruikelijke (ongesaldeerde) benadering, terwijl vervolgens bij de concrete invulling daarvan ineens de salderingsbenadering wordt gehanteerd. Evenzeer kan tegenover een „gesaldeerde” beleidsintensivering natuurlijk niet een „ongesaldeerde” ombuiging als dekking worden aangewezen.

De conclusie moge zijn dat men niet simpelweg kan opteren voor een rekenregel in het budgettaire besluitvormingsproces, waarbij de kosten van uitgavenverhogingen worden gesaldeerd met bij voorbeeld te besparen uitkeringsgelden. Zou men al een dergelijke benadering voorstaan, dan dient men deze een veel algemenere strekking te geven. Men zou dan enerzijds *alle in- en uitverdieneffecten*, zowel op de korte als op de wat langere termijn, in ogenschouw dienen te nemen. Anderzijds zou men bij *alle budgettaire beslissingen*, ook dus ten aanzien van ombuigingen, een dergelijke salderingsbenadering dienen te hanteren.

Redeneert men aldus consequent in termen van gesaldeerde bedragen, dan zal uiteraard blijken dat men, bij welk beleid dan ook, tot dezelfde budgettaire uitkomsten komt als wanneer men de traditionele weg zou volgen. Dat is ook niet verwonderlijk. Met andere rekenregels kan men natuurlijk niet werkelijk goedkoper af zijn. In de salderingsbenadering rekent men alle in- en uitverdieneffecten toe aan de afzonderlijke beleidsmaatregelen, in de traditionele benadering betreft men alle in- en uitverdieneffecten als geheel in het budgettaire beeld. Wel bevatten de beide methoden uiteenlopende prikkels in het budgettaire keuzeproces. Op dit verschil ga ik zodadelijk in.

### Is een salderingsbenadering praktisch?

Alvorens in te gaan op de wenselijkheid van een consequente salderingsbenadering, is het goed om stil te staan bij de praktische uitvoerbaarheid ervan. Mijns inziens zou een consequente salderingsbenadering de besluitvorming over elke budgettaire maatregel en a fortiori over het geheel van budgettaire maatregelen ontoelaatbaar compliceren. Het aantal relaties tussen budgettaire en economische variabelen is zo groot, dat bij elke

maatregel een onontwarbare kluwen neveneffecten zou moeten worden meegenomen bij de besluitvorming. In een dergelijke benadering zal al snel de eenduidigheid ontbreken over de kosten van beleidsmaatregelen, waardoor moeilijk oplosbare meningsverschillen zouden kunnen ontstaan. Binnen het kabinet zal b.v. elke minister zich inspannen om inverdieneffecten van „zijn” beleid naar voren te halen en uitverdieneffecten te verzwijgen of te bagatelliseren. De politieke discussies zouden zich veeleer gaan richten op technische zaken als kostencalculaties dan op de werkelijke te nemen beleidsbeslissingen.

Een zinvolle berekening van directe en indirecte effecten van beleidsmaatregelen kan slechts plaatsvinden aan de hand van een doorrekening van een macro-economisch model. Zou men namelijk volstaan met calculaties per maatregel of project, zoals bij voorbeeld bij kosten-batenanalyses het geval is, dan is het gevaar levensgroot dat men onvoldoende oog heeft voor macro-economische samenhangen. De uitkomst zou al gauw kunnen zijn dat allerlei maatregelen op zich zelf beschouwd zeer aantrekkelijk zijn, zonder dat de vraag aan de orde komt of voor alle projecten te zamen hetzelfde geldt. Van belang is met name dat er macro-economische restricties zijn die slechts bij doorrekening van een macro-economisch model aan het licht komen.

Gegeven de veelheid aan budgettaire punten waarover regelmatig besluitvorming nodig is, is het alleen al om praktische redenen onmogelijk om per maatregel een macro-economisch model door te rekenen. Dit dient te geschieden voor majeure beleidspakketten, zoals ten tijde van de jaarlijkse Macro Economische Verkenning en het jaarlijkse Centraal Economisch Plau en bij middellange-termijnprognoses van het Centraal Planbureau. Wanneer dit is geschied, komen in het budgettaire beeld automatisch alle in- en uitverdieneffecten tot uitdrukking die horen bij het beleidspakket waartoe besloten is. Van een rechtstreekse saldering van de beleidskosten van programma's met in- en uitverdieneffecten kan en behoeft dan geen sprake meer (te) zijn. De voor- en nadelen komen simpelweg terecht waar ze thuishoren: lagere werkloosheidsramingen leiden tot verlaging van de werkloosheidsuitgaven, veranderingen in de belastingramingen worden aldaar verwerkt.

Overigens vereist deze gang van zaken wel dat de besluitvormers zich bij het vaststellen van beleidspakketten goed bewust zijn van het feit dat hun beleidsvoornemens ook tot allerlei indirecte effecten leiden. Zo mag niemand denken dat f. 10 mrd. aan ombuigingen tot een tekortreductie met de volle f. 10 mrd. leidt of dat f. 2 mrd. uitgavenverhogingen automatisch tot een tekortvergroting met f. 2 mrd. leidt.

Met behulp van bij voorbeeld spoorboekjes van het Centraal Planbureau beschikt men over voldoende houvast om zich voorafgaand aan en tijdens het besluitvormingsproces een beeld te vormen, via globale vuistregels, van de mogelijke uitkomsten van voorgenomen beleid. Tegen die achtergrond kan zinnig gediscussieerd worden over de zin van ombuigingsbeleid in het licht van een gewenste tekortreductie en over de macro-economische en budgettaire implicaties van bij voorbeeld een stimulerend (i.c. uitgavenverhogend) beleid. Ook zou het bij voorbeeld nog zin kunnen hebben om te pleiten voor het versterken van de structuur van de collectieve uitgaven, door bij voorbeeld in het ombuigingsbeleid een accent te geven aan overdrachtsuitgaven en daarbij meer productieve uitgaven te besparen. Het gaat dan telkens over de (hoofd)richting van het beleid. Het heeft dan geen zin, en het werkt zelfs frustrerend, om die discussie op micro-niveau, bij afzonderlijke maatregelen, nog eens over te doen, met alle gevaren van partiële redeneringen van dien.

### De wenselijkheid van een salderingsbenadering

Bij de beoordeling van de vraag in hoeverre een salderingsbenadering wenselijk is, dienen we te bezien wat een dergelijke methode van budgettaire besluitvorming voor consequenties kan hebben voor de omvang en de samenstelling van de collectieve uitgaven. Karakteristiek voor een goed besluitvormingsproces is dat mogelijke beleidsalternatieven op evenwichtige wijze tegen elkaar worden afgewogen. Daarbij dienen de kosten van een bepaald project niet te worden vertekend ten opzichte van de

kosten van mogelijke alternatieve toepassingen van de beschikbare middelen. Dit gevaar van vertekening nu is juist groot wanneer zou worden gewerkt met de salderingsbenadering. De werkelijke beleidskosten van bepaalde uitgaven worden dan neerwaarts vertekend, terwijl dat bij het alternatief veelal achterwege blijft. In het bijzonder zij gewezen op het volgende.

Binnen de collectieve sector ontstaat al gauw een discrepantie tussen bestaand beleid en nieuw beleid. Bij nieuw beleid zal men willen salderen met bij voorbeeld te besparen uitkeringen. Bij bestaand beleid is een dergelijke saldering ondenkbaar, omdat men dan als het ware zou moeten salderen met hypothetische uitkeringsgelden. Die uitkeringen zijn er niet echt. Wel salderen met niet bestaande uitkeringen levert derhalve een vertekening op van het totale budgettaire beeld. Niet salderen levert een vertekening op van de kosten van bestaand beleid ten opzichte van die van nieuw beleid wanneer die laatste wel wordt gesaldeerd met bespaarde uitkeringen. De consequentie is dat ten onrechte de indruk ontstaat alsof nieuw beleid veel goedkoper is dan al bestaande activiteiten, waardoor de neiging kan ontstaan om, ondanks het besef dat de collectieve sector in wezen al te groot is, toch steeds weer nieuwe activiteiten te starten.

Tussen de collectieve en de particuliere sector zal een verdere ongewenste scheefgroei optreden. In het algemeen moet de marktsector zijn voornemens op eigen kracht realiseren. Bespaarde uitkeringsgelden kunnen door de marktsector normaal gesproken niet op de initiële kosten van een project in mindering worden gebracht. Wanneer de collectieve sector een dergelijke saldering wel tot regel verheft, worden door de overheid gefinancierde voorzieningen ten onrechte bevoordeeld boven normale marktactiviteiten. Wanneer de overheid zich ertoe zou beperken om projecten in de marktsector 2) te steunen door het terugploegen van uitkeringen, treedt weliswaar geen verdere scheefgroei op tussen collectieve en marktactiviteiten als zodanig, maar wordt wel de toch al grote overheidsbemoeienis met de marktsector weer verder uitgebreid, hetgeen ook als een bijdrage aan de scheefgroei kan worden beschouwd.

Inhakend op het voorgaande moet ook worden opgemerkt dat het aanmerken van uitkeringsgelden als financieringsbron van collectieve uitgaven de sanering van de collectieve uitgaven frustreert. Het uit de hand lopen van de collectieve uitgaven in de voorbije jaren is vooral gelokaliseerd geweest bij de inkomensoverdrachten, en in het bijzonder bij werkloosheids- en aanverwante uitkeringen. Zouden we deze onbedoeld tot stand gekomen uitgaven nu gaan omzetten in collectieve voorzieningen — die altijd een meer permanent karakter blijken te hebben dan gedacht — dan zou dat scheefgroei in de nationale middelen ten koste van de marktsector juist bestendigen. Breed onderschreven is evenwel de gedachte dat die scheefgroei juist moet worden gecorrigeerd. In ieder geval is een sluipende bestendiging geen goede zaak. Het argument dat de uitkeringsgelden er toch al zijn, en dat ze dan maar beter productief kunnen worden aangewend, gaat, hoe aansprekend het ook moge zijn, hieraan voorbij. Vooral op de wat langere termijn is het geen vanzelfsprekendheid dat die uitgaven worden gedaan, en wanneer men ervan overtuigd is dat de collectieve sector dient te worden teruggedrongen, dient alles er op gericht te zijn om de collectieve uitgaven te verminderen.

Concluderend moet worden gesteld dat de benadering, waarin de werkelijke beleidskosten van programma's worden gesaldeerd met in- en uitverdieneffecten, het keuzeproces versluit. Niet alleen binnen de collectieve sector zullen ongewenste prioriteitenstellingen resulteren, maar ook zal de marktsector verder worden verdrongen door de collectieve sector.

De samenstelling en de omvang van de collectieve uitgaven kan slechts op verantwoorde wijze worden bepaald, wanneer de besluitvorming daaromtrent plaatsvindt op grond van de werkelijke beleidskosten van uitgavenprogramma's. Een dergelijke benadering ontkent niet het bestaan van in- en uitver-

2) Overigens kan m.i. moeilijk worden volgehouden dat het recente terugploegexperiment in de bouw betrekking heeft op de marktsector. Het gaat om activiteiten die zowel qua investering als qua exploitatie grotendeels collectief gefinancierd worden.

dieneffecten, maar laat deze consequent buiten de budgettaire toetsing van afzonderlijke beleidsmaatregelen. Programma's worden daardoor vergelijkbaar, en de collectieve sector krijgt geen oneigenlijk voordeel ten opzichte van de marktsector toebedeeld. Uiteraard dient bij de besluitvorming wel *globaal* rekening te worden gehouden met mogelijke indirecte effecten van een pakket beleidsmaatregelen en worden alle in- en uitverdieneffecten wel in het budgettaire beeld verwerkt; in het voorgaande is hierop reeds gewezen.

Voorts zij nog het volgende opgemerkt. Uiteraard dient de uiteindelijke besluitvorming over het budgettaire beleid plaats te vinden op grond van tal van criteria. Naast de beleidskosten dienen zaken als de politieke prioriteit, de maatschappelijke aanvaardbaarheid, de inkomenseffecten, de effecten op het groeipotentieel van onze economie en de effecten op de werkgelegenheid een rol te spelen. Alleen dan wordt recht gedaan aan de veelheid van aspecten die verbonden zijn aan welk beleid dan ook. Die afweging kan evenwel zeer goed plaatsvinden zonder dat de werkelijke beleidskosten van afzonderlijke uitgaven worden gesaldeerd met bij voorbeeld te besparen uitkeringsgelden ter bepaling van het budgettaire beslag daarvan.

### Het formuleren van stringente randvoorwaarden

In de discussies omtrent het salderen van uitgaven met te besparen uitkeringen is bij de voorstanders van saldering een tendens ontstaan om de desbetreffende projecten te voorzien van een aantal stringente randvoorwaarden. Concreet gaat het dan vooral om de voorwaarde dat een te creëren arbeidsplaats tijdelijk en additioneel is en alleen kan worden bezet door een uitkeringsgerechtigde. Aldus zou de zekerheid kunnen worden verkregen dat de verwachte besparing op uitkeringsgelden ook daadwerkelijk zal optreden. Een voorbeeld hiervan betreft het experiment van het „terugploegen in de bouw”. In zijn artikel *Terugploegen in de bouw; chaos in het werkgelegenheidsbeleid in Openbare Uitgaven* van juni jl. 3) geeft G. Huppes kritiek op de gedachtengang achter en de opzet van dit experiment. Aan deze kritiek valt weinig af te doen. Zij geeft precies weer waar de schoen wringt wanneer men meent allerlei bezwaren die ten principale kleven aan het salderen van uitgaven met in (- en uit)verdieneffecten, te kunnen ondervangen door het stellen van stringente randvoorwaarden. Voor de volledigheid het volgende.

De praktijk leert dat de tijdelijkheid van collectief gefinancierde arbeidsplaatsen respectievelijk van collectieve voorzieningen met de nodige scepsis moet worden bezien. De additionaliteitsvoorwaarde, die vaak wordt geformuleerd, is uiterst kwetsbaar. Voor zover het gaat om additionaliteit in de collectieve sector, legt een terugploegproject altijd beslag op middelen die hetzij aan een alternatieve aanwending in de collectieve sector hetzij aan de marktsector worden onttrokken. Voor zover het gaat om additionaliteit in de marktsector, zijn er blijkbaar middelen in het geding die mogelijk ook aan een alternatieve aanwending zijn onttrokken. In al deze gevallen is niet per se van *werkelijke* additionaliteit sprake. De voorwaarde, ten slotte, dat slechts uitkeringsgerechtigden voor een project in aanmerking komen, is, gegeven de additionaliteitsvoorwaarde, amper zinvol. Zodra een arbeidsplaats namelijk echt additioneel zou zijn, zal geïsoleerd bezien de werkloosheid dalen ongeacht of de nieuwe arbeidsplaats wordt bezet door een uitkeringsgerechtigde of een werkende. Tevens zij bedacht dat werkloosheidsuitkeringen niet worden betaald aan een constante voorraad werklozen. Er is nog altijd sprake van een aanzienlijke in- en uitstroom in het bestand werklozen. Het te stringent koppelen van nieuw te creëren arbeidsplaatsen aan huidige werklozen miskent die dynamiek, met als gevolg dat te gemakkelijk de indruk kan ontstaan dat de verwachte inverdieneffecten zich daadwerkelijk voordoen. Gegeven de in- en uitstroom die zich altijd zal voordoen in het werkloosheidsbestand, zal zelfs achteraf nooit met zekerheid kunnen worden geconstateerd of als gevolg van een bepaald project daadwerkelijk uitkeringen zijn bespaard.

Meer in het algemeen impliceert het stellen van stringente voorwaarden aan projecten, zoals hiervoor geschetst, dat de rigiditeiten op velerlei vlak in onze economie en het budget worden bevestigd en zelfs versterkt. Tevens, zo blijkt uit het voor-

gaande, zijn dergelijke voorwaarden veelal als zodanig niet zinvol respectievelijk voor het budget niet aantoonbaar effectief. Daarnaast bestaat het gevaar dat de randvoorwaarden als zodanig wel kostenverhogend werken.

In het kader van de terugploegdiscussie wordt ook wel de gedachte geopperd zodanige budgettaire systematiek dat het „terugploegen te komen tot een van uitkeringen” alleen kan plaatsvinden wanneer met volstrekte zekerheid vaststaat dat de beoogde besparingen op uitkeringen daadwerkelijk tot stand zijn gekomen. Zo bepleitten Kok en Van der Meer 4) een soort voorfinancieringssysteem, waarbij uitgaven aanvankelijk voorgefinancierd worden op een begrotingshoofdstuk. Wanneer later dan een besparing zou worden geconstateerd op de werkloosheidsuitkeringen, zouden deze laatste gelden kunnen worden overgeboekt naar het aanvankelijke uitgavenartikel. In lijn hiermee werd tijdens de Algemene Beschouwingen van vorig jaar zelfs de mogelijkheid geopperd dat departementen bespaarde uitkeringsgelden zouden kunnen declareren bij het departement van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 5). Ook wordt wel gedacht aan een eenmalig in te stellen fonds van waaruit werkgelegenheidsprojecten zouden kunnen worden gefinancierd, dat gevoed zou kunnen worden via besparingen op werkloosheidsuitgaven. Wanneer de te financieren projecten zodanig worden gekozen dat de budgettaire kosten ervan boven de te realiseren besparing op uitkeringen – door b.v. alleen projecten met medefinanciering door de marktsector te selecteren –, zou aldus een soort perpetuum mobile zijn ontstaan.

Bij al deze voorstellen zij ten eerste opgemerkt dat aldus elke vorm van normale budgettaire prioriteitenstelling dreigt te vervallen. De te financieren lijken als het ware gratis te worden. Daar komt bij dat de additionaliteitsvoorwaarde, die in deze systematiek cruciaal is, nooit goed te controleren valt, ex ante noch ex post. Gelet op de dynamiek in het werkloosheidsbestand en de ramingsfouten die altijd kunnen worden gemaakt, ook ten aanzien van de werkloosheid (suitkeringen), zeggen meevallers in de werkloosheidsuitgaven niets over additionaliteit van de projecten. Er kan best sprake zijn van additionaliteit zonder meevallers en er kan best sprake zijn van meevallers zonder additionaliteit.

Tot slot kan de achtergrond van al deze ideeën geen andere zijn dan verhulling, via twijfelachtige budgettaire constructies. Er kan natuurlijk geen reëel voordeel voor het rijksbudget worden behaald door het ene ministerie gelden te laten declareren bij het andere ministerie. En men kan natuurlijk nooit goedkoper af zijn via voorfinancieringsconstructies. Dergelijke constructies zijn nodeloos ingewikkeld, zonder dat ze tot reële voordelen kunnen leiden. De werkelijke achtergrond kan geen andere zijn dan dat de voorstanders er van overtuigd zijn dat extra overheidsuitgaven voor werkgelegenheidsprojecten gunstig zijn voor de werkloosheid en voor de economie als geheel, en het budget niet of nauwelijks belasten. Wanneer men daarvan overtuigd is dient men dit m.i. naar voren te brengen onder een vlag die de lading dekt: men is dan blijkbaar voor een (selectief) stimuleringsbeleid, en niet (alleen) voor een straf ombuigingsbeleid. Het ware beter deze zienswijze normaal uit te dragen. De politiek kan dan altijd beslissen om op de budgettaire normale wijze gelden beschikbaar te stellen.

### Slot

Het wondermiddel van het aanwenden of terugploegen van uitkeringsgelden is een ondeugdelijk middel en heeft meer weg van een truc waarmee men de pijn van een krappe budgettaire situatie tracht te omzeilen. Bij uitgavenverhogingen dienen, net als bij ombuigingen, de eigenlijke beleidskosten centraal te staan

(Vervolg op blz. 947)

3) *Openbare Uitgaven*, jg. 16, 1984, nr. 3.

4) Zie D.J. Kok en M. van der Meer, *Werken met behoud van uitkering; een begaanbare weg?*, *ESB*, 11 mei 1983.

5) Zie de Handelingen van de Tweede Kamer 1983/1984, met name blz. 313, 314, 387, 433.

*(Vervolg van blz. 946)*

in de budgettaire afweging. Saldering met bij voorbeeld te besparen uitkeringsgelden impliceert een onterechte vertekening van de werkelijke kosten; de voorzieningen lijken bijna gratis te worden. Hierdoor wordt de prioriteitenstelling binnen de collectieve sector verstoord en wordt de scheefgroei tussen de collectieve en de particuliere sector versterkt. Ook geldt dat een dergelijke benadering de beheersbaarheid van de collectieve uitgaven zou schaden, haaks staat op de gewenste sanering van de overheidsfinanciën en bestuurlijk gezien niet praktisch zou zijn.

Dit doet niets af aan het feit dat niemand voorbij kan gaan aan

het grote maatschappelijke probleem van de werkloosheid. Het beleid van elk kabinet zal zich (mede) op bestrijding van de werkloosheid dienen te richten. Hoe dat beleid ook luidt – en daarover mag uiteraard best discussie plaatsvinden –, het wint niet aan kracht en duidelijkheid wanneer het gepaard gaat met het vertroebelen van kostencalculaties van overheidsprogramma's en werkgelegenheidsprojecten. Ook het verhullen van mogelijke meningsverschillen over het te voeren beleid via twijfelachtige budgettaire constructies, komt het doel – bestrijding van de werkloosheid – niet ten goede.

**Rob Kuipers**