

De allocatie van investeringen op de rijksbegroting

De overheidsinvesteringen zijn de laatste decennia sterk afgenomen. In dit artikel analyseert de auteur wat daarvan de oorzaken zijn. Een belangrijke oorzaak is de vertekende afweging op de rijksbegroting van investeringsuitgaven met een meerjarig nut tegen slopende uitgaven met een eenjarig nut. Om deze afweging te verbeteren, worden verschillende opties beschreven. De opties worden getoetst op de vraag in hoeverre ze bestuurlijk hanteerbaar zijn en in hoeverre ze tegemoet komen aan de drie functies van een begroting: de macro-economische functie, de autorisatie- en controlefunctie en de allocatiefunctie.

DRS. A. KNIBBE*

Ontwikkeling overheidsinvesteringen

De overheidsinvesteringen hebben eigenlijk een te divers karakter om daarop een ongedifferentieerd beleid te voeren¹. Toch wordt veelal gewezen op de ontwikkeling van 'de' overheidsinvesteringen. Voor de volledigheid beginnen wij hier ook mee. In tabel 1 wordt de ontwikkeling van verschillende soorten overheidsinvesteringen in de tijd weergegeven.

Uit tabel 1 blijkt dat:

- de overheidsinvesteringen voortdurend zijn gedaald in tegenstelling tot de af en toe weer stijgende bedrijfsinvesteringen;
- de overheidsinvesteringen in procenten van het nationale inkomen zijn gehalveerd;
- de overheidsinvesteringen in procenten van de collectieve uitgaven nog sterker zijn afgenomen, namelijk met ruim 60%;
- de investeringen van het Rijk in procenten van de rijksuitgaven in de jaren tachtig sterker zijn afgenomen dan de overheidsinvesteringen in procenten van de collectieve uitgaven, namelijk met respectievelijk 36% en 27%.

Tabel 1. Bruto investeringen 1970-1989

| | 1970 | 1975 | 1980 | 1985 | 1989 |
|--|------|------|------|------|------|
| Bedrijfsinvesteringen in % NI | 25,2 | 18,4 | 20,3 | 19,1 | 22,4 |
| Overheidsinvesteringen in % NI | 5,1 | 4,3 | 3,6 | 2,9 | 2,5 |
| Overheidsinvesteringen in % collectieve uitgaven | 10,6 | 7,5 | 5,6 | 4,4 | 4,1 |
| Rijksinvesteringen in % rijksuitgaven ^a | b | b | 2,8 | 2,0 | 1,8 |

a. Berekend door het totaal van code 7 (economische classificatie Miljoenennota) te delen door de rijksuitgaven exclusief debudgettering.

b. Vanwege definitieverschillen niet opgenomen.

Bron: CPB, *Centraal economisch plan 1989*; *Miljoenennota 1989*.

Uit het voorgaande kan worden afgeleid dat in de belangenafweging van overheidsinvesteringen versus andere collectieve uitgaven de investeringen een lagere prioriteit hebben gekregen. Dit geldt in versterkte mate voor de investeringen op de rijksbegroting. Deze ontwikkeling behoeft op zich niet onrustbarend te zijn. Het is ten slotte mogelijk dat er allerlei legitieme redenen aanwezig zijn, waardoor de daling verklaard kan worden. Om na te gaan of er valide redenen zijn, dient de ontwikkeling van de overheidsinvesteringen gesplitst te worden naar de vier categorieën, die het CBS onderscheidt. Daarbij wordt opgemerkt dat het ontstaan van knelpunten de enige valide indicator is of een bepaalde categorie overheidsinvesteringen te veel is afgenomen (zie tabel 2).

Bij de investeringen in outillage (machines, vervoermiddelen, enzovoort) doen zich op het eerste gezicht geen echte knelpunten voor.

De daling van de investeringen in de scholenbouw hangt uiteraard direct samen met de zogenaamde vergrijzing van Nederland. Hier is derhalve duidelijk sprake van een invloed van de demografie.

Bij het Rijk betreffen de investeringen in gebouwen hoofdzakelijk de investeringen van de Rijksgebouwendienst voor ambtelijke huisvesting. Daarnaast spelen investeringen in penitentiaire inrichtingen, musea en dergelijke een rol. Dat de volumedaling van de investeringen in gebouwen haar tol heeft geëist, blijkt duidelijk uit de toenemende discrepantie bij het Rijk tussen de vraag naar ambtelijke huisvesting en het aanbod. In het *Meerjarenprogramma investeringsprojecten rijkshuisvesting 1988-1992*, dat de ministerraad begin 1988 heeft vastgesteld, wordt op een totaal van bijna 2 miljard gulden aan urgente huisvestingsprojecten 590 miljoen gulden als niet financierbaar

* De auteur is werkzaam bij Coopers & Lybrand Management Consultants. Dit artikel is gebaseerd op een onderzoek in opdracht van de Rijksgebouwendienst.

1. Zie ook G. Zalm, *De mythe van de overheidsinvesteringen*, *Bestuur*, nr. 1, januari 1986.

Tabel 2. Bruto overheidsinvesteringen in procenten van het nationale inkomen naar CBS-categorieën

| | 1970 | 1975 | 1980 | 1985 | 1989 |
|------------------|------|------|------|------|------|
| Outillage | 0,5 | 0,6 | 0,5 | 0,4 | 0,4 |
| Scholen | 0,9 | 0,7 | 0,4 | 0,2 | 0,2 |
| Overige gebouwen | 0,6 | 0,6 | 0,7 | 0,5 | 0,4 |
| GWW | 3,1 | 2,5 | 2,1 | 1,8 | 1,5 |

Bron: CPB, *Centraal economisch plan 1989*.

aangemerkt². Bij de lagere overheden zijn de knelpunten op dit gebied minder zichtbaar. Het gaat hier om eenmalige grote bouwprojecten, zoals de stopera in Amsterdam en sociaal-culturele voorzieningen als zwembaden, sportzalen, buurthuizen en dergelijke. Verzadiging kan een (gedeeltelijke) verklaring zijn voor het afgenomen bouwvolume van de lagere overheid.

De investeringen in de grond-, weg- en waterbouw laten een dramatische terugval zien. Bij het Rijk gaat het hier met name om investeringen in scheepvaartwegen, havens, oeververbindingen, wegen en waterkeringen. Slechts zeer gedeeltelijk kan deze terugval verklaard worden uit het gereed komen van zeer grote projecten, zoals de Deltawerken. Het duidelijkst blijkt het te lage GWW-investeringsniveau uit de bestaande knelpunten in het wegn³ en het achterstallige onderhoud van de dijken langs de vaarwegen. Bij de lagere overheden gaat het vooral om investeringen in de aanleg van provinciale en lokale wegen en om investeringen in het bouwrijp maken van gronden voor woningen en bedrijfsruimte. De volumedaling is bij de lagere overheden beter verklaarbaar. Er is reeds een overcapaciteit aan ontsloten bedrijfsterreinen, de woningbouw loopt terug en de infrastructuur van lokale wegen is reeds redelijk voltooid.

Eén van de redenen die vaak genoemd wordt voor de daling van de overheidsinvesteringen is de complementariteit van de overheidsinvesteringen met de bedrijfsinvesteringen. Deze complementariteit is alleen aan de orde voor zover de overheidsinvesteringen een voorwaarden-scheppend karakter hebben voor bedrijfsinvesteringen. Dit geldt met name voor de GWW-investeringen (ontsluiting van bedrijfsterreinen en de aanleg van een infrastructuur over weg en water). Uit de tabellen 1 en 2 blijkt dat voor zover de complementariteit met de afname van de bedrijfsinvesteringen een rol kan hebben gespeeld, dit slechts het geval kan zijn geweest voor 1975. Na 1975 is dit gezien de fluctuerende doch stijgende ontwikkeling van de bedrijfsinvesteringen versus de gestaag dalende GWW-overheidsinvesteringen beslist niet meer het geval.

Dat de overheidsinvesteringen zijn gedaald kan mede zijn oorzaak vinden in het flexibele karakter van investeringen vergeleken met andere uitgaven op de begroting⁴. Bij investeringen gaat het meestal om relatief grote bedragen, waarover elke keer autonoom kan worden beslist of ze wel of niet worden uitgegeven. Daarbij geldt dat het nut van de investering pas na verloop van tijd zichtbaar is. Indien een investering wordt uitgesteld (afgesteld), worden de gevolgen daarvan ook pas na verloop van tijd zichtbaar. Het verminderen van lopende uitgaven kan daarentegen dikwijls rekenen op forse (politieke) weerstanden. Bovendien hebben vele lopende uitgaven een wettelijke basis, waardoor aanpassing van het uitgavenniveau op institutionele gronden belemmerd wordt. Dit kan er toe bijdragen dat in perioden van bezuinigingen de investeringen onevenredig worden vermindert.

Naast de korte-termijnflexibiliteit kan ook de begrotingstechnische verwerking bij het Rijk een rol hebben gespeeld bij de daling van de investeringen van het Rijk. De begro-

tingstechnische verwerking van investeringen bij de lagere overheid is anders dan bij het Rijk. Bij de lagere overheid wordt het systeem van gescheiden kapitaaldienst en gewone dienst gehanteerd, waarbij de gewone dienst in evenwicht moet zijn. Voor investeringen mag men derhalve lenen, zij het dat de rente en afschrijving op de investering op de gewone dienst verantwoord moeten worden. De beperkte inkomsten op de gewone dienst bepalen op deze wijze de mate waarin niet renderende investeringen kunnen worden gedaan. Daarbij wordt op de gewone dienst het jaarlijkse nut (rente plus afschrijving) van de investering afgewogen tegen het jaarlijkse nut van alle andere lopende uitgaven. Rendabele investeringen die zichzelf financieel terugverdienen, kunnen altijd worden uitgevoerd. De inkomsten op deze investering worden immers ook op de lopende rekening geboekt. Het systeem van de lagere overheid met een kapitaaldienst en een gewone dienst sluit het meest aan bij het systeem in het bedrijfsleven.

Het Rijk kent geen gescheiden kapitaaldienst en gewone dienst. Bij het Rijk worden alle begrotingsposten op uitgavenbasis tegen elkaar afgewogen, onafhankelijk of het nut van die uitgaven zich over één of verscheidene jaren uitstrekt. Het uitgaventotaal wordt daarbij getoetst aan de norm van het feitelijke financieringsstekort. Doordat het totale investeringsbedrag relevant wordt geacht voor het financieringsstekort, wordt het totale investeringsbedrag, waarvan het nut slechts zeer gedeeltelijk zichtbaar is in het eerste jaar, in de besluitvorming afgewogen tegen uitgaven waarvan het nut zich louter tot dat jaar beperkt. Dit kan er toe leiden dat in het politieke besluitvormingsproces aan investeringen niet het gewicht wordt toegekend, dat de investeringen gezien hun meerjarig nut vanuit een optimale allocatie toekomt. Dat dit inderdaad het geval zou kunnen zijn geweest, wordt gesuggereerd door het feit dat het aandeel van de investeringen van het Rijk in de rijksuitgaven sterker is afgenomen dan het aandeel van de overheidsinvesteringen in de collectieve uitgaven.

Ook financieel rendabele investeringen worden aan dit afwegingsmechanisme onderworpen. Daardoor ontstaat de paradoxale situatie dat deze investeringen worden afgewezen op grond van het gegeven dat de financiële ruimte niet aanwezig is, terwijl deze investeringen juist financiële ruimte opleveren! Deze extreme fixatie op het eerstejaars effect in verband met het financieringsstekort levert derhalve niet alleen een slechte allocatie op, maar leidt ook tot per saldo hogere uitgaven.

Opties

In deze paragraaf zullen enkele opties worden belicht, die er toe leiden dat de afweging van investeringen tegen lopende uitgaven op de rijksbegroting op een zuiverder

2. Daarbij dient nog bedacht te worden dat reeds voor circa f 700 miljoen aan projecten een alternatieve financieringsconstructie (lease) is gevonden. Ondertussen is in het Regeerakkoord vastgelegd dat de RGD jaarlijks circa f 120 miljoen extra begrotingsruimte krijgt ten behoeve van penitentiaire inrichtingen, gerechtsgebouwen en politiebureaus.

3. Dat zich knelpunten bij het wegn³ voordoen bij een afnemende groei van het wagenpark hangt waarschijnlijk samen met het fenomeen dat een bepaalde infrastructuur een bepaalde capaciteit verkeer kan verwerken. Zolang deze verkeerscapaciteit nog niet bereikt is, kan een relatief uitbundige groei van het verkeer opgevangen worden met relatief geringe investeringen. Zodra het capaciteitsplafond echter wordt bereikt, zijn zelfs bij een geringe groei reeds omvangrijke investeringen noodzakelijk om deze groei op te kunnen vangen. Deze situatie is nu op veel plekken bereikt.

4. Uit een inventarisatie uit 1983 blijkt dat slechts 20% van de collectieve uitgaven als discretionair/flexibel was te beschouwen. Rapport van de Zevende Studiegroep Begrotingsruimte, *Beheersbaarheid van de overheidsfinanciën*, 1983.

manier dan op dit moment kan plaatsvinden. Deze opties zullen worden getoetst aan de randvoorwaarde van bestuurlijke hanteerbaarheid en aan het in voldoende mate tot zijn recht laten komen van de drie begrotingsfuncties, met name de allocatie- en autorisatiefunctie. De allocatie kan overigens nooit verbeterd worden door het zichtbaar maken van het onderscheid tussen investeringen en lopende uitgaven; dat inzicht bestaat immers nu ook reeds (economische classificatie). De allocatie kan alleen verbeterd worden door de toets van investeringen aan het feitelijke tekort te veranderen⁵. Overigens leidt een zuiverder afweging structureel gezien uiteraard niet tot meer uitgavenruimte. Aan de orde is het verschuiven van lopende uitgaven naar investeringsuitgaven en/of het naar voren halen van investeringen in de tijd.

Het gaat om de volgende opties: debudgettering; public-private partnership; lease; begrotingsfonds; revolving fund; meerjarige toets op feitelijk tekort; en invoering van een kapitaaldienst.

Debudgettering

Indien een investering door particulieren wordt gepleegd met garantie van de rijksoverheid op het leningbedrag waarmee de investering bekostigd wordt, is er sprake van een zogenaamde debudgettering. Debudgettering is relevant voor het financieringstekort, met andere woorden: het financieringstekort neemt toe met het bedrag van deze lening. Recentelijk is echter de beleidslijn gevolgd dat indien de overheid slechts gedeeltelijk het risico garandeert, alleen het gedeelte waarvoor de overheid risico loopt als debudgettering wordt gerekend. Dit is bij voorbeeld het geval bij de privatisering van de studieleningen (die overigens niet doorgegaan is) en de achterborggarantie van het Rijk aan het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (telt voor 50% mee in de debudgetteringsregel). Indien derhalve investeringen door de particuliere sector worden gepleegd, zonder volledige garantie van de rijksoverheid voor het leningbedrag, wordt het financieringstekort met een lager bedrag dan het investeringsbedrag belast, waardoor er door het Rijk gemakkelijker tot deze investering kan worden besloten. Vanuit bestuurlijk en autorisatie-oogpunt is deze handelswijze al gemeengoed en derhalve acceptabel. Vanuit allocatie-oogpunt wordt de allocatie enigszins verbeterd doordat investeringsuitgaven niet tegen hun volle prijs worden afgewogen tegen lopende uitgaven. Echter, er is pas sprake van een echt zuivere afweging tussen lopende en investeringsuitgaven, wanneer het risico van de garantie van het Rijk gereduceerd is tot het rente- en afschrijvingspercentage op de investering⁶.

PPP-constructie

Een voorbeeld van toepassing van deze constructie in de GWW-sector is de private financiering en exploitatie van tunnels, waarbij de overheid in het geheel geen garanties geeft aan de exploitant. De overheid betaalt in dit geval het aantal tunnelpassages maal het overeengekomen tarief per tunnelpassage aan de exploitant. Dit bedrag komt naar raming ongeveer overeen met de rente- plus aflossingsverplichtingen op de investering. Door deze PPP-constructie wordt de afweging tussen lopende uitgaven en het jaarlijkse nut van de tunnelinvestering zuiver. PPP-constructies zijn echter in veel gevallen niet mogelijk.

Lease

In de huidige begrotingssystematiek kan met lease op de korte termijn een groter investeringsvolume worden gerealiseerd dan met koop. De investeringen worden hierbij door de marktsector gefinancierd en de overheid least deze investeringen tegen een jaarlijks bedrag⁷. De overeenkomst met huur is duidelijk. Ook in de zin van autorisatie is lease vergelijkbaar met huur. Na de vierde wijziging

van de Comptabiliteitswet moeten leaseverplichtingen net als huurverplichtingen over de gehele duur van het contract geautoriseerd worden in het begrotingsjaar dat dit contract wordt gesloten. Vanuit autorisatie- en bestuurlijk oogpunt is lease derhalve goed beheersbaar.

Qua afweging wordt door lease de afweging tussen lopende uitgaven en het jaarlijkse nut van investeringen zuiver. Wel vermindert de korte-termijnflexibiliteit van de begroting door de verplichte leasebetalingen. Leaseconstructies bieden echter niet in alle gevallen soelaas. Lease veronderstelt namelijk dat de geleasede objecten alternatief aanwendbaar zijn. Bij investeringen in de GWW-sector is dit vaak niet het geval. Voorts is een bezwaar van lease dat het in sommige gevallen duurder is dan koop.

Begrotingsfonds

Met een begrotingsfonds worden inkomsten geormerkt voor het doel waarvoor het begrotingsfonds is opgericht, bij voorbeeld rijkshuisvesting of infrastructuur. Enkele reeds bestaande voorbeelden zijn het Gemeentefonds, het Provinciefonds en het Rijkswegfonds. Begrotingsfondsen bestaan dus reeds binnen de huidige begrotingssystematiek. De fundamentele ongelijkheid van het op uitgavenbasis afwegen van lopende uitgaven en investeringsuitgaven wordt door de instelling van een fonds niet opgeheven, maar wel erkend. Juist vanwege deze erkenning wordt op grond van een bewuste politieke keuze qua aard en omvang van de investeringen een bedrag apart gezet voor de anders in de afweging in de knel rakende investeringsuitgaven. Deze compartimentering biedt derhalve binnen de bestaande begrotingssystematiek een (gedeeltelijke) oplossing voor het probleem van een onjuiste allocatie tussen investeringsuitgaven en lopende uitgaven.

Een (begrotings)fonds vormt geen of nauwelijks inbreuk op het universaliteitsbeginsel van de begroting: alle uitgaven moeten tegen elkaar worden afgewogen. Ook alle (bruto-)uitgaven uit het fonds worden ten slotte door het parlement geautoriseerd. Daarbij kan deze oormerking te allen tijde gecorrigeerd worden door het parlement. Aan de autorisatiefunctie wordt derhalve voldoende recht gedaan. Aan de bestuurlijke randvoorwaarde wordt recht gedaan doordat het fonds binnen de bestaande begrotingssystematiek blijft, waardoor de beheersing via de normale procedures kan worden vormgegeven. Doordat de begrotingsfondsuitgaven gewoon tot de rijksbegroting behoren, neemt het tekort toe met de begrotingsfondsuitgaven. De macro-economische functie van de begroting wordt derhalve volledig recht gedaan. Om het fonds te vullen en gevuld te houden, dient er een expliciete beleidsbeslissing tot het instellen van het fonds plaats te vinden. Mag het tekort niet structureel toenemen door de instelling van het fonds dan zal structurele compensatie moeten worden gevonden in de lopende uitgaven.

5. Het vormen van een staatsbedrijf voor diensten die veel investeren, is dan ook geen oplossing. Weliswaar worden dan ook de kosten in plaats van alleen de uitgaven van een investering zichtbaar op de begroting van het staatsbedrijf, maar in de afweging op de rijksbegroting wordt de volledige uitgavensom voor de investering op de begroting van het betreffende ministerie, waaronder het staatsbedrijf ressorteert, afgewogen tegen allerlei lopende uitgaven elders op de rijksbegroting.

6. Lemstra stelt voor om in plaats van het volledige investeringsbedrag alleen de rente en aflossing op de investering op te nemen in de debudgetteringsregel. Dit is vergelijkbaar met lease en er is onzes inziens dan ook geen reden om deze constructie als debudgettering te behandelen in plaats van als lease. Zie W. Lemstra, De financiering van de overheidsinvesteringen in de jaren negentig, *ESB*, 14 juni 1989 en de reactie daarop van R.I.J.M. Kuipers, *ESB*, 5 juli 1989.

7. Afhankelijk van de duur van het leasecontract ten opzichte van de levensduur van het investeringsobject en/of de vormgeving van het leasecontract, kan het economisch risico vrijwel volledig bij de belegger liggen en is derhalve noch sprake van een debudgettering noch van 'uitgelokt kapitaalmarktbeslag'.

Revolving fund

Een revolving fund houdt in dat het fonds automatisch weer aangevuld wordt met inkomsten gecreëerd door de uitgaven uit het fonds, zodat telkens weer nieuwe uitgavenruimte in het fonds ontstaat. Dit kan alleen als de uitgaven van het fonds financieel rendabele investeringen betreffen. De 'revolving fund'-optie biedt derhalve slechts in een beperkt aantal gevallen soelaas.

Wat betreft de effecten op de autorisatiefunctie, de macro-economische functie en de bestuurlijke randvoorwaarde verwijzen we naar het gestelde onder de optie begrotingsfonds.

Meerjarige toets op feitelijk tekort

Financieel rendabele investeringen creëren evenveel of meer opbrengsten dan ze kosten qua rente en aflossing. Dit betekent dat, indien een financieel rendabele investering gefinancierd wordt uit een initiële verhoging van het tekort, de eruit voortvloeiende staatsschuldvergroting en de daarop betaalde rente en aflossing in latere jaren meer dan terug wordt verdiend uit de opbrengsten van de investering. Indien derhalve niet alleen op het eerstejaars effect van beleidsmaatregelen op het feitelijke tekort zou worden getoetst, maar op het meerjarige effect op de komende feitelijke tekorten, is het allocatiemechanisme op de rijksbegroting wat betreft financieel rendabele investeringen zuiver. Voor de andere investeringen biedt deze aanpassing geen soelaas. Indien voor deze optie wordt gekozen, kiest men er derhalve voor de tekortvergroting in het eerste jaar voor lief te nemen om de grotere tekortverlagingen in de komende jaren te kunnen incasseren. Bestuurlijk is deze optie in de hand te houden door departementen bij het Ministerie van Financiën te laten lenen voor financieel rendabele investeringen. Voordat de lening wordt toegewezen, toetst Financiën of de investering inderdaad financieel rendabel lijkt. Blijken tijdens de rit de opbrengsten tegen te vallen, dan moet het betreffende departement de rente en aflossing toch door blijven betalen aan Financiën. Hiervoor zal derhalve endogene compensatie door het departement gevonden moeten worden.

Kapitaaldienst

De voordelen en nadelen van het hernieuwd invoeren van een gescheiden gewone dienst – kapitaaldienst voor de rijksbegroting worden in het achtste rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte uitgebreid belicht⁸. Uiteindelijk valt het advies negatief uit. Daarbij zijn de volgende voor- en nadelen tegen elkaar afgewogen.

Voordelen:

- goede allocatie tussen lopende uitgaven en investeringsuitgaven;
- tekortnorm is gegeven door de norm van sluitende gewone dienst;
- het staatsvermogen blijft intact.

Nadelen:

- afbakening van kapitaaluitgaven en opstellen eenduidige afschrijvingsregels is te problematisch: er zijn onvoldoende procedurele waarborgen in te bouwen;
- overgangsproblematiek in administratieve zin;
- de ombuigingsomvang om aan de tekortnorm (sluitende gewone dienst) te kunnen voldoen, is te groot voor de huidige kabinetsperiode.

In dit verband is met name het voordeel van een goede allocatie van belang. Bij de nadelen is het derde nadeel bijzonder merkwaardig. Met evenveel gelijk is deze redering namelijk om te draaien: door nu het onderscheid kapitaaldienst/gewone dienst in te voeren, wordt juist zichtbaar hoeveel nog moet worden omgebogen om te gaan voldoen aan de bij dit stelsel behorende tekortnorm! Daarbij is het geenszins vanzelfsprekend dat deze tekortnorm direct in het eerste jaar gehaald moet worden. Het tweede

nadeel is niet van principiële aard. Het eerste nadeel is het relevantst. Daarbij gaat het onzes inziens niet zozeer om de afbakening, maar om de procedurele waarborgen. Bij de lagere overheden kunnen de hogere overheden toezien op de correcte uitvoering. Bij het Rijk is er geen hogere overheid, derhalve wordt de vraag relevant: wie bewaakt de bewaker? In samenhang hiermee geldt dat politici over het algemeen een korte horizon hebben en graag een beleidsdaad willen stellen. Juist bij de introductie van de kapitaaldienst wordt het mogelijk de beleidsdaad te stellen, de investering, en de afschrijvingslasten naar de toekomst te verschuiven. Weliswaar staat daar ook het jaarlijkse nut van die lasten tegenover, maar de flexibiliteit van het budget, en daarmee van het beleid, wordt ondermijnd. Nogmaals, een andere begrotingssystematiek kan structureel gezien uiteraard nooit tot een grotere budgettaire ruimte leiden. Het gaat alleen om de allocatie in de tijd en de allocatie tussen investeringen en lopende uitgaven.

Er dient niet uit het oog te worden verloren dat de keuze tussen het huidige begrotingsstelsel en een stelsel van gescheiden kapitaaldienst en gewone dienst niet een keuze is tussen een goed beheersbaar stelsel en een slecht beheersbaar stelsel, maar een keuze tussen twee niet optimaal beheersbare stelsels. Ook in het huidige begrotingsstelsel zijn er namelijk de nodige beheersingsproblemen. We noemen de chronische overschrijdingsproblematiek, de kasverschuivingen om het tekorttijdpad te realiseren, het in de tijd naar voren halen van uitgaven in verband met het voorkomen van onderuitputting en het substitueren van subsidie-uitgaven voor leninguitgaven. Ook is de huidige situatie niet vrij van definitieproblemen, bij voorbeeld de discussies rond de debudgettering en de vervroegde aflossingen op woningweteningen.

De beheersing van een stelsel gewone dienst/kapitaaldienst wordt bevorderd doordat ieder departement en iedere minister (of zijn/haar opvolger) op de gewone dienst persoonlijk geconfronteerd wordt met de consequenties van zijn investeringsbeleid en het eventueel onterecht boeken van uitgaven op de kapitaaldienst. Deze micro-beheersing sluit aan bij de huidige beheersingstendensen op micro-niveau, zoals zelfbeheer en contractmanagement. Alle staatsleningen kunnen daarbij nog steeds centraal door Financiën geregeld worden. Vanuit autorisatie-oogpunt worden ook bij een stelsel van kapitaaldienst en gewone dienst alle investeringsuitgaven geautoriseerd door het parlement. Bij deze autorisatie vindt uiteraard ook een toets op wenselijkheid plaats.

Kortom, een begrotingssystematiek zonder beheersingsproblemen lijkt niet te bestaan. Het gaat derhalve om het kiezen voor de beste systematiek.

Conclusie

De overheidsinvesteringen zijn de laatste twee decennia sterk afgenomen in procenten van het nationale inkomen. Dit is in ieder geval deels een gevolg is van een onjuist allocatiemechanisme op de rijksbegroting. In dit artikel zijn enige opties besproken om deze onjuiste allocatie tegen te gaan. Goed toepasbare opties, waarbij de huidige begrotingssystematiek intact blijft, zijn huur/lease en het instellen van een begrotingsfonds voor bepaalde investeringsuitgaven. Een optie die afwijkt van de huidige begrotingssystematiek en de allocatie zuiver maakt, is de herintroductie van de kapitaaldienst per departement(sonderdeel).

Ariën Knibbe

8. Achtste Studiegroep Begrotingsruimte, *Naar gezonde overheidsfinancien*, 23 januari 1989, Tweede Kamer 1988-1989, 20995, nr. 1.