

De financiering van overheidsinvesteringen (I)

In het artikel 'De financiering van de overheidsinvesteringen in de jaren negentig' in *ESB* van 14 juni 1989 wijst Lemstra op het belang van structuurversterkende overheidsinvesteringen. Hij gaat vooral in op de vraag hoe de rijksoverheid dergelijke investeringen kan financieren. Hij komt tot twee concrete aanbevelingen:

– op enige termijn (medio jaren negentig) toepassing van de gulden financieringsregel;

– op korte termijn publiek-private financiering van infrastructurele investeringen, met een andere toepassing van de debudgetteringsregel.

Alvorens op die aanbevelingen in te gaan nog een opmerking. Op tal van plaatsen verbreedt Lemstra zijn betoog tot alle overheidsinvesteringen. Dat acht ik geen goede zaak. Zalm heeft overtuigend aangetoond dat het niet zinvol is om beleidsaanbevelingen te formuleren voor een zo heterogene uitgavenpost als overheidsinvesteringen¹.

Lemstra's aanbevelingen

Een centrale rol in Lemstra's betoog speelt zijn pleidooi voor het hanteren van een andere begrotingsnormering, te weten de gulden financieringsregel; in de gedachtengang van Lemstra gaat deze samen met een gescheiden gewone dienst (consumptieve uitgaven) en kapitaaldienst (kapitaaluitgaven).

Over de wenselijkheid van zo'n alternatieve begrotingsnormering kan lang gediscussieerd worden. Het is duidelijk dat Lemstra er een aanzienlijk positievere visie op na houdt dan de Studiegroep Begrotingsruimte, waar hij aan refereert. Zonder nu uitvoerig op alle pro's en contra's van voor- en tegenstanders in te gaan, meen ik wel de volgende karakterisering te mogen geven. Mijns inziens zijn de sceptici niet overtuigd van de allocatieve voordelen van een gewone dienst/kapitaaldienstnormering, en uiterst bezorgd over het mogelijke misbruik van die normering, met name in verband met het afbakeningsprobleem en de afschrijvingsproblematiek. Voorstanders daarentegen menen dat het misbruik wel valt in te tomen door goede afspraken en wettelijke regelingen, terwijl zij juist grote waarde hechten aan de (huns inziens) allocatieve verbeteringen die zo'n normering met zich brengt. Lemstra neigt tot dit laatste standpunt.

Wanneer ik het betoog van Lemstra goed tot mij laat doordringen, dan kruip ik sterk het gevoel met een tweeslachtig verhaal te maken te hebben. Die

tweeslachtigheid gaat zover, dat zij voor mij tegelijkertijd een goede illustratie is van mijn scepsis ten aanzien van de gewone dienst/kapitaaldienstnormering.

Aan de ene kant bevat Lemstra's betoog op tal van plaatsen duidelijke pleidooien voor een 'verantwoord' budgettair beleid. Dat is positief te waarderen. Zo stelt hij: "Daarbij gelden een gezonde ontwikkeling van de overheidsfinanciën (...) als randvoorwaarden".

Ook doet Lemstra een mijns inziens niet overtuigende poging om tot een afbakening van de kapitaaldienst te komen. Maar die passages komen in een eigenaardig daglicht te staan, wanneer we de paragraaf over publiek-private financiering bezien. Omdat Lemstra onderkent dat er voorlopig geen extra geld te halen valt uit de kapitaaldienstgedachte, oppert hij het idee om vormen van publiek-private financiering te stimuleren en tegelijkertijd de debudgetteringsregel te herdefiniëren. Dit laatste element nu, het herdefiniëren van de debudgetteringsregel en derhalve van het genormeerde financieringstekort, is wat ik een 'budgettaire vluchtweg' in optima forma zou willen noemen. Simpel gezegd is het recept van Lemstra: als je meer activiteiten wilt doen dan toegestaan is binnen het budgettaire kader, dan pas je de definitie van het budgettaire kader enigszins aan, waardoor alles in één keer wel kan. Lemstra doet zelfs geen poging om de definitieverandering inhoudelijk te onderbouwen, behalve dan dat hij alvast een voorschotje lijkt te nemen op de later in te voeren gewone dienst/kapitaaldienstnormering. Daarbij merk ik nog op dat, als er al een inhoudelijk argument zou zijn voor de definitiewijziging, tegelijkertijd ook de genormeerde tekortwaarde zou moeten worden aangepast. Per slot van rekening mag het rijk zich niet rijker rekenen via definitiewijzigingen.

Al met al meen ik dat hier sprake is van een voorstel dat weer eens een illustratie is van de vindingrijkheid die toeslaat wanneer er sprake is van budgettaire krapte. Alle redenen ook om niet al te veel vertrouwen te hebben in een verantwoord gebruik van de gewone dienst/kapitaaldienstnormering. Het verleden is daarvan trouwens ook al een heel goede illustratie, zoals Stevers in een uitvoerige en gedetailleerde historische beschouwing heeft laten zien².

Ook in een ander opzicht zit er een zekere tweeslachtigheid in Lemstra's betoog. Op blz. 574 betoogt Lemstra dat bij een voortgaande reductie van het financieringstekort tot 3 à 4% ni aan het einde van de komende kabinetsperiode, in de loop van de jaren negentig de invoering van een gewone dienst en kapitaal-

dienst haalbaar moet zijn en dat dan via herschikking van uitgaven zo'n 3 à 4% ni kan worden besteed aan overheidsinvesteringen. De crux van de aangehaalde zin zit hem in de woordjes "via herschikking van uitgaven". Lemstra erkent hiermee terecht – maar naar mijn smaak veel te impliciet – dat je, ook in de door hem bepleite normering, op de consumptieve uitgaven moet bezuinigen om ruimte te creëren voor overheidsinvesteringen. Ter toelichting: niet alleen moet eerst het financieringstekort (huidige raming voor 1990: 5 1/4% ni) in Lemstra's optiek worden teruggedrongen tot 3 à 4% ni³, maar Lemstra's plaatje sluit alleen maar als er daarenboven een herschikking plaatsvindt van consumptieve uitgaven naar investeringsuitgaven ter grootte van al snel circa f 10 miljard. Immers, de huidige investeringsuitgaven van het Rijk belopen zeker niet meer dan zo'n 1 à 2% ni, terwijl Lemstra van 3 à 4% uitgaat. Een noodzakelijke herschikking derhalve ten koste van consumptieve uitgaven van circa 2% ni ofte wel circa f 10 miljard. Maar juist daar heeft tot nu toe het probleem gelegen: de politiek heeft in de afgelopen jaren niet voldoende willen bezuinigen op de consumptieve uitgaven. En dat politieke probleem verandert niet als we een ander soort begrotingsnormering gaan hanteren. De door Lemstra bepleite verandering van de begrotingsnormering verandert immers niets aan de – voor velen – pijnlijke consequentie dat er eerst f 10 miljard moet worden bezuinigd op de consumptieve uitgaven. Lemstra onderkent dit wel, zo blijkt uit de aangehaalde zin, maar trekt daar geen duidelijke conclusies uit.

Illustratief in dit verband is dat Lemstra eigenlijk nergens in zijn artikel echt ingaat op het feit dat het, onder welke begrotingsnormering dan ook, uiteindelijk altijd een kwestie is van kiezen tussen verschillende mogelijke overheidsuitgaven. Het zou bij voorbeeld aardig zijn geweest om eens een kritische afweging te maken tussen de extra milieu-uitgaven in het kader van het Nationaal Milieuplan en de extra investeringen die Lemstra thans – opnieuw op het VROM-terrein – bepleit. Of tussen deze laatste investeringen en de diverse subsidieregelingen in de woningbouw (toevallig ook VROM).

Slot

De kern van mijn bezwaar tegen Lemstra's betoog is dat hij wel concreet praat

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

2. Zie Th.A. Stevers, Begrotingsnormering 1814-1939, *Economisch- en sociaal-historisch jaarboek*, 39e deel, Den Haag, 1976.

3. Overigens acht ik reductie van het financieringstekort tot structureel 3 à 4% ni aan de erg magere kant. De Studiegroep Begrotingsruimte adviseert een reductie tot 2,25 à 3,25% ni in 1994, en signaleert dat ook daarna nog een verdere reductie nodig zal zijn.

over extra overheidsinvesteringen zonder tegelijkertijd even concreet te spreken over bezuinigingen op consumptieve uitgaven, terwijl deze in beide soorten begrotingsnormering nodig zijn. Het keuzeprobleem is uiteindelijk een politiek probleem. Dat probleem wordt niet kleiner wanneer we de wijze van begrotingsnormering wijzigen. Die weg loopt dus dood. Lemstra onderkent dat mijns inziens ook wel, maar gaat er niet op in. Liever slaat hij een budgettaire vluchtweg in (het veranderen van de definitie van debudgettering en daarmee van het financieringstekort), in plaats van de 'koninklijke weg' te volgen. Die koninklijke weg houdt in dat we duidelijk maken dat de structuur van de overheidsuitgaven verbetering behoeft, door op consumptieve uitgaven te bezuinigen, waar

door er extra ruimte ontstaat voor bepaalde structuurversterkende overheidsinvesteringen. De koninklijke weg is ook heel goed begaanbaar bij de *huidige* wijze van begrotingsnormering⁴. De komende kabinetsformatie biedt direct al die gelegenheid. Het komt dan aan op kiezen, niet op herdefiniëren.

R.I.J.M. Kuipers

De auteur is Directeur Begrotingszaken op het Ministerie van Financiën. Het artikel is op persoonlijke titel geschreven.

4. In toekomstige miljoenennota's zal een duidelijker accent worden gelegd op de economische classificatie van uitgaven, dus ook van consumptieve vs. investeringsuitgaven.