

# De gulden financieringsregel: een bruikbaar alternatief?

Sinds het structurele begrotingsbeleid in 1979 werd afgeschaft, is herhaaldelijk gepleit voor het instellen van nieuwe begrotingsnormen. De discussie richt zich in hoofdzaak op het vinden van een norm die zowel dwingt tot een verantwoorde uitgavenafweging als tot een verstandig macro-economisch begrotingsbeleid. In dit artikel wordt onderzocht in hoeverre de gulden financieringsregel aan deze dubbele eis voldoet. Uit een bespreking van de voor- en nadelen van deze begrotingssystematiek blijkt dat de gulden financieringsregel in zijn meest gebruikelijke vorm goed scoort op het gebied van allocatie, maar daarentegen op het macro-economische vlak minder sterke kanten heeft. Met enkele aanvullende regels ter voorkoming van procyclische effecten en het uit de hand lopen van het uitgaventotaal zou de gulden financieringsregel evenwel een goede kandidaat-begrotingsnorm zijn.

**DRS. H.J. WOLTJER\***

De Commissie Economische Deskundigen (CED) van de Sociaal-Economische Raad bepleit in het rapport *Tekorten en schuld van de collectieve sector* de terugkeer naar een structurele normering van de rijksbegroting. De CED noemt in dit kader een tweetal alternatieven. Behalve aan het in de jaren zestig en zeventig gevoerde structurele begrotingsbeleid denkt de Commissie ook aan een structurele variant van de gulden financieringsregel. Dit laatste impliceert een eerherstel van het vroeger gehanteerde onderscheid tussen gewone dienst en kapitaaldienst. De gewone dienst dient daarbij structureel, dat wil zeggen over de conjunctuurcyclus heen, in evenwicht te zijn. Voor kapitaaluitgaven mag worden geleend. De CED gaat slechts summier op deze variant in.

De gulden financieringsregel in zijn oorspronkelijke vorm houdt in dat de gewone dienst *jaarlijks* in evenwicht dient te zijn. Deze regel lag in de periode 1927-1956 ten grondslag aan de rijksbegroting. Men hoeft echter niet in de rijksarchieven te duiken om de systematiek van een gewone dienst en kapitaaldienst te bestuderen. Nog heden te dage wordt deze indeling toegepast in ons omringende landen, zij het dat in veel gevallen, evenals voor het rijk in de periode 1956-1977, dit uitsluitend boekhoudkundige betekenis heeft en er geen beleidsmatige implicaties ten aanzien van het overheidstekort uit voortvloeien.

Dichter bij huis wordt de gulden financieringsregel tot volle tevredenheid sinds jaar en dag gehanteerd bij alle Nederlandse provincies en gemeenten. In dit artikel zal worden getracht het inzicht in de werking van deze norm te vergroten door een korte beschrijving te geven van de begrotingsinrichting bij gemeenten. Vervolgens worden de sterke en zwakke kanten van dit begrotingsstelsel belicht en wordt bezien hoe dit stelsel zou uitpakken bij toepassing door het rijk. Op basis daarvan worden de contouren geschetst van een structurele variant bij de rijksbegroting, waarbij behalve de normering van het tekort ook de normering van de uitgaven ter sprake komt.

## De begrotingsinrichting bij gemeenten

De gemeenten nemen rond 70% van de overheidsin-

vesteringen voor hun rekening. Deze kunnen sterke fluctuaties in het uitgavenpatroon teweegbrengen, zeker bij kleinere gemeenten. Van oudsher bestaat daarom de behoefte de lasten die uit de kapitaaluitgaven voortvloeien gelijkmatiger op de begroting tot uitdrukking te brengen. De begrotingsinrichting bij gemeenten heeft dan ook ten doel, te werkstelligen dat een zo goed mogelijk beeld wordt verkregen van de op de afzonderlijke jaren drukkende lasten. Daarnaast wordt getracht inzicht te verwerven in de kosten verbonden aan diverse overheidsactiviteiten (kostendragers). Dit vergt evenals bij bedrijven een verbijzondering van de uitgaven naar tijd en plaats.

Vergroting van het inzicht in de kosten maakt een betere afweging mogelijk tussen de verschillende activiteiten. Dit wordt nog bevorderd doordat in de (nieuwe) comptabiliteitsvoorschriften wordt voorgeschreven dat, waar mogelijk, in de toelichting op de begroting gegevens worden verstrekt over de prestaties in het kader van de desbetreffende taak, zoals de oppervlakte aan te onderhouden groenvoorzieningen, het aantal afgegeven vergunningen e.d. De begrotingsinrichting bij gemeenten haakt daarmee in op het streven om via prestatiebegrotingen de beheersbaarheid van de collectieve uitgaven te vergroten.

Evenals bij bedrijven worden bij gemeenten de exploitatiesfeer en de vermogenssfeer gescheiden. Daartoe wordt de begroting onderverdeeld in een gewone dienst en een kapitaaldienst. Op de kapitaaldienst worden uitgaven geboekt die op een aantal jaren betrekking hebben, bij voorbeeld omdat ze verscheidene jaren meegaan, zoals gebouwen en andere duurzame goederen. Via een stelsel van afschrijvingen wordt ieder jaar een deel van deze kapitaaluitgaven ten laste van de gewone dienst gebracht. Deze afschrijvingen zijn op te vatten als de waardevermindering uit hoofde van het gebruik in het desbetreffende dienstjaar.

## De sluitende begroting

De gewone dienst dient in beginsel te sluiten. Voor de lopende uitgaven is leningfinanciering – afgezien van kasgeldleningen ter overbrugging van het niet synchroon lopen van uitgaven en ontvangsten – niet toegestaan. Gedeput-

\* De auteur is werkzaam bij de Studiedienst van de Nederlandsche Bank. Hij heeft dit artikel op persoonlijke titel geschreven.

teerde Staten zien er op toe dat de jaarlijks in te dienen begroting aan deze eis voldoet. Eventuele tekorten mogen echter worden gecompenseerd met overschotten uit voorgaande jaren. In dat geval wordt er in de begroting bij de inkomsten een beschikking opgevoerd over in het verleden opgebouwde reserves. Formeel is er dan sprake van een sluitende begroting.

Door voor verschillende uitgaven een lager bedrag te ramen dan in feite zal worden uitgegeven kan de eis van een sluitende begroting materieel worden ontlopen<sup>1)</sup>. Een dergelijk beleid wreekt zich echter in de latere jaren als bij de opstelling van de rekening (deze moet voor 1 november van het jaar volgend op het dienstjaar zijn opgesteld) dit tekort zichtbaar wordt. Gemeenten zijn namelijk verplicht een ongedekt tekort, dat wil zeggen een tekort waartegenover geen reserves uit voorgaande jaren staan, binnen twee jaar te compenseren. In de begroting wordt dit bereikt door op de gewone dienst een post 'afschrijving tekorten voorgaande dienstjaren' op te nemen.

### Kapitaaluitgaven en afschrijvingen

De gemeentelijke comptabiliteitsvoorschriften, waarin de splitsing van de begroting in een gewone dienst en een kapitaaldienst wordt voorgeschreven, geven niet aan welke uitgaven op de kapitaaldienst dienen te worden geplaatst. De afbakening van de kapitaaluitgaven wordt overgelaten aan de bestuurspraktijk en kan van gemeente tot gemeente verschillen<sup>2)</sup>. Evenals in het bedrijfsleven zullen kleinere gemeenten eerder tot activering (boeken op de kapitaaldienst) overgaan dan grotere gemeenten. De grootte en de financiële positie van gemeenten spelen bij de afbakening dan ook een zekere rol. Voor regelmatig voorkomende gevallen is echter een in de praktijk gegroeide en algemeen gevolgde gedragslijn van belang. Gedeputeerde Staten houden toezicht op de indeling van de uitgaven en waken over de continuïteit bij de gekozen afbakening. Besluiten die daarmee in strijd komen kunnen worden vernietigd.

In de gemeentelijke praktijk omvatten de kapitaaluitgaven niet alleen de aankoop van (duurzame) roerende en onroerende goederen, maar ook bijdragen à fonds perdu aan derden voor het doen van investeringen, zoals de bijdragen in de stichtingskosten van scholen voor het bijzonder onderwijs. In sommige gevallen worden ook exploitatiekosten zoals rente e.d. ten laste van de kapitaaldienst gebracht. Dit geldt voor rente en andere kosten in verband met het bouwrijp maken van grond. Verwacht wordt dat deze kosten te zijner tijd in de verkoopprijs kunnen worden doorberekend<sup>3)</sup>.

De gemeentelijke comptabiliteitsvoorschriften geven evenmin regels ten aanzien van de te hanteren afschrijvingsmethodiek. In de praktijk is de lineaire afschrijving op basis van de historische aanschafprijs het meest gangbaar. Door te optimistische verwachtingen inzake de levensduur van objecten bestaat de mogelijkheid een project gunstiger te doen lijken dan het in werkelijkheid is. Hierdoor kan het afwegingsproces worden beïnvloed. In wezen schuift men hierdoor lasten naar de toekomst, omdat na het verstrijken van de levensduur nog wel jaarlijks rente en afschrijving ten laste van de gewone dienst moeten worden gebracht, waar geen nutsprestaties meer tegenover staan. Ook door de keuze van het afschrijvingsstelsel kan de lastenverdeling worden beïnvloed. Met name afschrijving op annuïteitenbasis leidt in vergelijking met andere stelsels tot relatief lage lasten in de eerste jaren na de aanschaf. Toezicht van Gedeputeerde Staten voorkomt echter het te lichtzinnig omspringen met de afschrijvingen. De afschrijvingen vormen te zamen met de eventuele overschotten op de gewone dienst als het ware de interne financieringsbronnen voor de kapitaaluitgaven.

### De begrenzing van de omvang der kapitaaluitgaven

Een gemeente kan haar kapitaaluitgaven c.q. investeringen in een bepaald jaar niet onbeperkt opvoeren. In de literatuur wordt gewezen op een viertal beperkingen. Ten eerste dient er ruimte te zijn op de gewone dienst om de additionele kapitaallasten (rente plus afschrijving) te kunnen financieren. Dit zal geen problemen opleveren als de kapi-

taalluitgaven zelf inkomsten genereren, bij voorbeeld in de vorm van rente of dividend bij investeringen in nutsbedrijven.

Een tweede beperking vormt de toegang tot de kapitaalmarkt. Het rijk kan om reden van economisch-politieke aard het kapitaalmarktberoep van gemeenten beperken. In het verleden is het rijk hiertoe ook herhaaldelijk overgegaan.

Ook kan worden gewezen op de situatie op de arbeidsmarkt. Het onbeperkt opvoeren van de investeringen kan afstuiten op gebrek aan mankracht, bij voorbeeld bouwvakkers, om deze projecten te realiseren. Ten slotte vormen de vaak lange voorbereidingstijd (technische uitwerking) en de tijd die nodig is voor de besluitvorming een belemmering voor een plotselinge, sterke toeneming van de kapitaaluitgaven.

## Evaluatie van de regel bij gemeenten

### De voordelen

De voordelen van de gulden financieringsregel liggen vooral in het micro-economische vlak van de afwegingsfunctie. Daarnaast is er het voordeel van het zelfcorrigerende 'rentelasteneffect' en een grotere begrotingsdiscipline.

**Betere afweging.** Bij de gulden financieringsregel is een betere allocatie van middelen mogelijk, omdat niet langer de kasuitgaven maar de kosten van de diverse activiteiten centraal staan. De vertekening van het uitgavenpatroon ten gevolge van de niet-periodieke aanschaf van duurzame goederen wordt in belangrijke mate weggenomen. Door de splitsing in een gewone dienst en een kapitaaldienst worden de lopende uitgaven en de kapitaaluitgaven anders dan bij het rijk niet langer op één noemer gebracht. Vanuit de afwegingsfunctie bezien heeft dit duidelijk voordelen omdat de relatief omvangrijke kapitaaluitgaven, die over een groot aantal jaren nutsprestaties afwerpen, niet meer rechtstreeks dienen te worden afgewogen tegen uitgaven die slechts betrekking hebben op het lopende jaar. Het profijt van de kapitaaluitgaven in het lopende jaar vormt slechts een klein gedeelte van het totale profijt dat het desbetreffende kapitaalgoed gedurende zijn totale levensduur zal afwerpen. De nutsprestatie in het lopende jaar staat daardoor in geen verhouding tot de aanschafwaarde. Bij een ongedeelde begroting is het dan ook aantrekkelijk de bezuinigingen te zoeken in de sfeer van de investeringsuitgaven. Bezuinigingen in deze sfeer leveren relatief veel op zonder dat dit direct consequenties behoeft te hebben voor het voorzieningsniveau. Slecht op langere termijn wreekt zich een dergelijk gedrag als vervanging onontkoombaar is.

Soms kunnen ook dan bij een ongedeelde begroting in een aantal gevallen de dreigende budgettaire problemen worden omzeild door over te gaan op huren of leasen. In dat geval behoeven als het ware alleen de kosten van de nutsprestaties in het lopende jaar in de begroting te worden opgevoerd. Dit is begrotingstechnisch zelfs nog aantrekkelijk, ook al zouden de kosten van huren of leasen zuiver bedrijfseconomisch benaderd een veelvoud van de jaarlijkse kosten bij eigen aanschaf bedragen. Bij een splitsing in een gewone dienst en een kapitaaldienst speelt deze onzuivere afweging niet. Niet de aanschafprijs wordt in de afweging betrokken maar de daaruit voortvloeiende kapitaalkosten (rente plus afschrijving). De keuze tussen huren of leasen

1) Dit wordt enigszins tegengegaan door gemeenten te verplichten een post 'onvoorzien' op de gewone dienst op te voeren. De minimumomvang hiervan wordt veelal door Gedeputeerde Staten bepaald. Ook kunnen Gedeputeerde Staten verhogingen van bepaalde uitgavenposten voorschrijven.

2) In de literatuur over de gemeentefinanciën treft men een drietal criteria aan die elkaar ten dele overlappen, te weten:

- *het periodiciteitscriterium* (kapitaaluitgaven zijn uitgaven die niet elk jaar terugkomen);
- *het vermogenscriterium* (kapitaaluitgaven beïnvloeden niet de omvang maar slechts de samenstelling van het gemeentelijke vermogen);
- *het criterium van toekomstige nutsprestaties* (kapitaaluitgaven gaan een aantal jaren mee).

3) Opbrengsten uit verkoop van (on)roerend goed worden op de kapitaaldienst verantwoord. Dit geldt ook ten aanzien van bijdragen van het rijk in de financiering van kapitaaluitgaven.

enerzijds en eigen aanschaf anderzijds wordt dan slechts op puur bedrijfseconomische gronden genomen en wordt niet beïnvloed door begrotingstechnische overwegingen 4).

Ook in de sfeer van de kredietverlening door de overheid ontstaan bij een splitsing in een gewone dienst en een kapitaalmarkt minder problemen dan bij een ongedeelde begroting. Recentelijk wordt de rijksbegroting sterk vertekend door de vervroegde aflossingen van woningwettelingen. Deze aflossingen verruimen tijdelijk de financiële armslag en kunnen zonder nadere afspraken de noodzaak tot structurele aanpassingen ondermijnen. Bij de gemeenten daarentegen leiden aflossingen van leningen door derden niet tot grotere bestedingsmogelijkheden in de lopende sfeer. Omgekeerd leggen de verstrekte kredieten op zichzelf genomen geen beslag op de lopende dienst, zodat in tijden van budgettaire spanningen niet, zoals bij het rijk, de behoefte bestaat deze buiten de begroting om te financieren.

**Groter besef voor het rentelastenvraagstuk.** Een bijbehorend effect van de verbijzondering van uitgaven naar activiteiten is dat het rentevraagstuk een probleem vormt voor alle betrokken bestuurders en niet alleen voor de wethouder van Financiën. De consequenties van een renteverhoging dienen binnen de afzonderlijke (deel)begrotingen te worden opgevangen, hetzij door verlaging van de overige uitgaven (verdringingseffect), hetzij door vermindering van de investeringsactiviteiten. In het laatste geval leidt dit zelfcorrigerende 'rentelasteneffect' tot een marktconforme afremming van de investeringsactiviteiten. Lenen heeft zijn prijs en die prijs wordt door de gehele begroting heen gevoeld.

**Grotere begrotingsdiscipline.** Door de eis van een sluitende gewone dienst wordt althans voor lopende uitgaven de vluchtweg naar leningfinanciering afgesneden. Hierdoor ontstaat duidelijkheid over het financiële kader waarbinnen de besluitvorming over de collectieve uitgaven en ontvangsten zich dient af te spelen. Een uitgavenverhoging brengt daardoor uitdrukkelijk offers mee in de vorm van lastenverzwaringen. Dit laatste versterkt de begrotingsdiscipline. Ook de eis dat over schrijdingen, voor zover hier geen overschotten in het verleden tegenover staan, in latere jaren alsnog moeten worden gecompenseerd heeft een gunstig effect op de begrotingsdiscipline. Een stringent begrotingsbeleid is daardoor als het ware impliciet in deze begrotingsinrichting verankerd.

## Bezwaren

De bezwaren richten zich in het algemeen tegen de procyclische werking van deze begrotingsinrichting, de manipulatiemogelijkheden om via verschuivingen tussen de gewone dienst en de kapitaalmarkt de begroting sluitend te maken en de ingewikkelde administratie bij een stelsel van lasten en baten.

**De procyclische werking en het acceleratiebeginsel.** Het bekendste bezwaar tegen de gulden financieringsregel richt zich op de procyclische werking van de eis van een sluitende gewone dienst. In een tijd van laagconjunctuur nemen de ontvangsten af en lopen de uitgaven op. Door de eis van een jaarlijks sluitende begroting wordt de overheid gedwongen de tering naan de nering te zetten en drastisch te bezuinigen op de lopende uitgaven of over te gaan tot verhoging van de inkomsten. Dit procyclische effect van een gewone dienst wordt nog versterkt indien bezuinigingen vooral worden gezocht in de sfeer van de kapitaallasten. Om de kapitaallasten met één gulden te verminderen dient er echter voor een veelvoud op de kapitaaluitgaven te worden besnoeid 5). In een hoogconjunctuur zou een geringe ruimte op de gewone dienst daarentegen aanleiding kunnen zijn voor een explosie van de gemeentelijke kapitaaluitgaven. Deze fluctuaties in de sfeer van de investeringsuitgaven, die voortvloeien uit het veronderstelde sluitpostkarakter van de kapitaallasten, worden wel aangeduid als het acceleratie-effect. Een dergelijk effect is vooral denkbaar indien, zoals bij gemeenten, de mogelijkheden om de inkomsten te verhogen beperkt zijn en indien door inflexibiliteit bezuinigingen op andere uitgaven moeilijk realiseerbaar zijn.

Na de tweede wereldoorlog is het procyclische effect van de gemeentebegrotingen van ondergeschikte betekenis

geweest. De gemeenten ondervonden slechts in beperkte mate de gevolgen van belastinguitval, omdat het overgrote deel van de lopende ontvangsten afkomstig was van het rijk en het rijk trachtte te voorkomen dat conjuncturele schommelingen doorwerken in de afdrachten aan de lagere overheid. Bij de specifieke uitkeringen werd dit bereikt door uit te gaan van een structureel uitgavenverloop in het kader van het structurele begrotingsbeleid. Bij de algemene uitkeringen werd getracht via het Gemeentefonds de conjuncturele schommelingen te neutraliseren. Hierdoor werd de procyclische werking van een sluitende gewone dienst beperkt en daarmee tevens een mogelijk sterk fluctuerend verloop van de kapitaaluitgaven voorkomen. Overigens is het opmerkelijk dat de fluctuaties bij deze uitgaven categorie ook na de afschaffing van het structurele begrotingsbeleid bij het rijk en bij de omvangrijke bezuinigingen op de overheidsfinanciën niet sterk toenamen. De noodzakelijke bezuinigingen zijn, anders dan in de jaren vijftig werd gevreesd, blijkbaar niet bij voorrang in de sfeer van de kapitaaluitgaven gezocht 6). Wel is in de laatste decennia sprake van een structureel dalende tendens bij deze uitgaven categorie. Hieraan liggen vermoedelijk verzadigingsverschijnselen en complementariteit met de (structureel afnemende) investeringen in de bedrijven- en de woningbouwsector ten grondslag.

**Financierbaarheid.** De perikelen rond het kapitaalmarktberoep in de jaren vijftig hebben geleerd dat de kapitaaluitgaven van de gemeenten niet onder alle omstandigheden probleemloos zijn te financieren. Het onbeperkt toelaten van de gemeenten zou in tijden van spanningen op de kapitaalmarkt een sterk renteverhogend effect kunnen hebben. Hoewel dit laatste ook bij gemeenten mogelijk leidt tot een vermindering van de kapitaaluitgaven, is het de vraag of dit (markt)mechanisme daartoe wel sterk genoeg is en of niet vooral de particuliere sector gedwongen wordt zich aan te passen door een vermindering van de investeringen.

Om een dergelijke 'crowding out' te voorkomen kan de regering besluiten het kapitaalmarktberoep van gemeenten aan een maximum te binden en over te gaan tot rantsoenering. De beperking van het kapitaalmarktberoep van gemeenten heeft niet geleid tot een omvangrijke reductie van het uitgavenniveau in de jaren waarin een dergelijke beperking gold. Daarop was het beleid ook niet gericht. Het beleid ten aanzien van de gemeentelijke kapitaaluitgaven is vooral defensief van aard, in die zin dat wordt voorkomen dat het tekort aan kapitaalmarkt middelen verder zal toenemen en de kapitaalmarktrente extra wordt opgedreven; een offensief beleid, gericht op het wegnemen van een structurele onevenwichtigheid tussen besparingen en investeringen, wordt via de gemeentelijke begroting niet nagestreefd. Met name aan het eind van de jaren vijftig en aan het begin van de jaren zestig is, om negatieve repercussies bij de gemeentelijke kapitaaluitgaven uit hoofde van beperkingen van het gemeentelijke kapitaalmarktberoep te voorkomen, het aandeel van het rijk in de financiering van deze uitgaven aanzienlijk vergroot. Vrijwel de gehele financiering van de woningwetbouw werd overgeheveld naar de rijksbegroting.

4) Momenteel lijkt leasing om bedrijfseconomische redenen meer in zwang te komen bij de lagere overheid ten gevolge van de recentelijk geschapen mogelijkheid om indirect via de lessor te kunnen profiteren van WIR-premies. Bij het rijk daarentegen wordt de huidige voorkeur voor leasing van gebouwen via het ABP boven financiering van nieuwbouw via de begroting vrijwel uitsluitend ingegeven door begrotingstechnische overwegingen.

5) Bij lineaire afschrijvingen en de huidige rentevoet bedraagt de factor, uitgaande van een gemiddelde levensduur van de kapitaalgoederen van 25 jaar, ca. 8 à 10. Stevers noemt in dit verband een factor van 20 à 30. Van der Land houdt het op een factor 18. In beide gevallen wordt vermoedelijk uitgegaan van afschrijvingen op annuïteitbasis bij een lage rentevoet. Zie Th. Stevers, „De financiële verhouding tussen het rijk en de gemeenten”, in: *Opstellen voor openbare financiën*, deel I, Amsterdam, 1966 en B. van der Land, *Het financieringsgedrag der gemeenten*, Alphen aan den Rijn, 1961.

6) Van der Land is van mening dat het acceleratie-effect voor de oorlog wel merkbaar was. Ondenikbaar is dat niet, gezien de grotere gevoeligheid van gemeenten voor belastinguitval en de sterke stijging van de gemeentelijke uitgaven in verband met werkloosheid destijds. Niet geheel duidelijk is in hoeverre inhaaleffecten na de eerste wereldoorlog en complementariteit tussen de gemeentelijke kapitaaluitgaven en de particuliere investeringen mede debet waren aan de sterke fluctuaties bij de kapitaaluitgaven in de periode tussen de twee wereldoorlogen.

*Manipulatie.* De gulden financieringsregel biedt een aantal manipulatiemogelijkheden om ogenschijnlijk aan de norm van een sluitende begroting te voldoen, terwijl dit feitelijk niet het geval is. De belangrijkste daarvan is het boeken van lopende uitgaven op de kapitaaldienst, terwijl ook door wijziging van de afschrijvingen of door het hanteren van onrealistische schattingen van de levensduur op oneigenlijke wijze ruimte op de gewone dienst kan worden gecreëerd. In de praktijk heeft dit echter niet tot excessen geleid, als men althans afgaat op de ontwikkeling van het financieringssaldo. Het toezicht op de begroting door Gedeputeerde Staten heeft vrijwel zeker hierbij een belangrijke rol gespeeld.

*Belemmering van het inzicht in de begroting en de ingewikkelde administratie.* Door het ten dele arbitraire karakter van de toerekening van indirecte kosten en de verrekening van kosten tussen de diverse diensten kan aan de overzichtelijkheid van de begroting afbreuk worden gedaan. Het autorisatie-aspect – het beoordelen van de begroting en het geven van toestemming tot het doen van uitgaven – kan daardoor in de knel raken. Ook voor het inzicht in de invloed van de begroting op de nationale bestedingen – met name voor het totaal van gemeenten van belang – is het stelsel van lasten en baten minder geschikt. Wel kan de gewenste informatie op relatief eenvoudige wijze aan de administratie worden ontleend en gemeenten zijn verplicht, een dergelijke opstelling te maken en als bijlage bij de in te dienen begroting te publiceren. Bij een stelsel van lasten en baten is de methode van dubbel- of bedrijfsboekhouden het meest dienstbaar en deze methode is sinds de invoering van de nieuwe comptabiliteitsvoorschriften ook voor de gemeenten verplicht gesteld. Een dergelijke boekhouding is echter aanzienlijk gecompliceerder en bewerkelijker dan een enkel- of kasboekhouding zoals die bij het rijk wordt gehanteerd.

## Toepassing bij het rijk

Zou overwogen worden de gulden financieringsregel ook aan de rijksbegroting ten grondslag te leggen, dan zijn de voor- en nadelen, zoals hiervoor bij de bespreking van de begrotingsinrichting bij de lagere overheid naar voren kwamen, ook van toepassing op de centrale overheid. In het navolgende wordt de aandacht gericht op de knelpunten en bezien hoe deze eventueel kunnen worden ondervangen.

### Invoering van het stelsel van lasten en baten

Omzetten van de huidige kasadministratie bij het rijk in een stelsel van lasten en baten vergt een zeer omvangrijke inspanning. Voor de toepassing van de gulden financieringsregel is dit echter strikt genomen niet noodzakelijk, al verliest het daarmee in de micro-economische sfeer wel een aantal van zijn aantrekkelijke kanten (7). De verbijzondering van kapitaallasten zou evenals in de periode 1946-1977 summier naar begrotingshoofdstukken kunnen plaatsvinden en niet per se naar kostendragers. In dat geval is het zeer wel met de huidige administratie te combineren.

### Het voorkomen van manipulaties

De ervaringen is onder meer de jaren dertig hebben geleerd dat het voor het rijk zeer moeilijk is, de verleiding te weerstaan om door manipulaties de budgettaire problemen optisch te verkleinen. Stilzwijgend werd destijds het criterium voor leningfinanciering opgerekt. Het niet omschrijven van het begrip kapitaaluitgaven in de Comptabiliteitswet 1927 en het ontbreken van toezicht maakten het inslaan van deze sluipteg relatief eenvoudig.

Ondermijning van de begrotingsdiscipline door manipulaties kan dan ook worden voorkomen door vooraf goed omlijnde afspraken op te stellen, deze eventueel wettelijk te verankeren en de naleving van deze afspraken te laten toetsen door een onafhankelijke instelling. Hierbij zou kunnen worden gedacht aan de Algemene Rekenkamer. Deze instelling zou, evenals Gedeputeerde Staten ten aanzien van gemeenten, de bevoegdheid moeten hebben een niet met

de bestaande gedragslijn strokende begrotingsopstelling van een departement te corrigeren.

Bij het maken van afspraken gaat het meer om het aangeven van de hoofdlijnen dan om een gedetailleerde opsomming van goederen en diensten die voor activering in aanmerking komen. Het lijkt wenselijk zich, evenals in de Bondsrepubliek Duitsland het geval is, te beperken tot de eigen investeringen in vaste activa (gebouwen, grondwater- en wegebouwkundige werken, vervoermiddelen e.d.), kapitaaloverdrachten aan de lagere overheid in verband met dergelijke investeringen en de kredietverlening (voornamelijk woningweteningen en kredieten aan (staats) bedrijven).

### Bevordering van structureel evenwicht

De CED is uitvoerig ingegaan op de vraag of het rijk het financieringstekort moet afstemmen op de spaarsaldi in andere binnenlandse sectoren om op die wijze evenwicht tussen de nationale middelen en bestedingen te forceren. Beantwoording van deze vraag is sterk afhankelijk van de visie op de werking van de marktmechanismen.

Bij perfect werkende markten – een veronderstelling die ten grondslag ligt aan de neoklassieke aanbodtheorieën – zal een eventueel spaaroverschot in de particuliere sector vanzelf verdwijnen. Tegen een tekort van de overheid bestaat onder deze omstandigheden – binnen zekere grenzen – geen bezwaar, ook al heeft het geen functie ten aanzien van het bewerkstelligen van structureel evenwicht. Door de werking van het marktmechanisme wordt dit tekort als het ware soepel ingepast in de economie. Wel dreigt, naarmate de spaarquote in de particuliere sector lager is, eerder het gevaar van verdringing van de particuliere investeringen en daarmee aantasting van de groeipotentie. Toepassing van de gulden financieringsregel stuit momenteel, gezien de omvang van de particuliere besparingen, vanuit de aanbodtheorie bezien in ons land niet op problemen.

In de keynesiaanse visie van niet perfect werkende markten verdwijnt het spaaroverschot in de particuliere sector niet vanzelf. Van de overheid wordt in dit geval een actief budgettaire optreden verwacht. De omvang van het structurele financieringstekort is daarbij overigens niet uniek gedefinieerd, maar hangt mede af van de inzet van andere instrumenten die van invloed zijn op de besparingen en de investeringen, zoals het loonbeleid en de belastingpolitiek. Bovendien wordt de omvang van het tekort daarbij naar boven toe begrensd door de financierbaarheid (vertrouwenaspect) en de rentelasten. Gezien de toegestane bandbreedte en de omvang van de kapitaaluitgaven behoeft er geen al te grote zorg te bestaan dat een op de gulden financieringsregel gebaseerde omvang van het tekort momenteel niet in de macro-economische verhoudingen past, zodat ook vanuit de keynesiaanse visie evenmin doorslaggevend bezwaren bestaan tegen dit begrotingsstelsel.

Mochten er in de toekomst bij voorbeeld als gevolg van een daling van de particuliere besparingen – een mogelijk nevenaspect van de vergrijzing – toch problemen rijzen, dan zou het wenselijk kunnen zijn om, evenals bij gemeenten, ook het kapitaalmarktberoep van het rijk te kunnen beperken en bij de rijksbegroting te streven naar een overschot op de gewone dienst. Een dergelijke pragmatische benadering treft men ook in de Duitse Bondsrepubliek aan. In het navolgende zal op de begrotingsinrichting bij onze oosterburen iets dieper worden ingegaan.

### Het ondervangen van de procyclische werking.

Het bezwaar tegen de procyclische invloed van de gulden financieringsregel is bij het rijk van groter gewicht dan bij de lagere overheid. Van het rijk wordt immers verwacht

7) Behalve aan de verbetering van de allocatie en een groter kostenbesef valt hierbij te denken aan een groter inzicht in de aangegane verplichtingen (dat ontbreekt momenteel). Ook voor projecten als privatisering en verbetering van de efficiency zou dit stelsel een belangrijk hulpmiddel kunnen zijn omdat het voor bepaalde ondersteunende diensten een kostenvergelijking met het bedrijfsleven mogelijk maakt. Voorts verbetert het autorisatie-aspect bij langlopende projecten zoals de Oosterscheldewerken en de bouw van marineschepen; (dreigende) overschrijdingen van de toegestane bedragen bij dergelijke projecten worden in dit stelsel expliciet zichtbaar gemaakt.

dat het naar vermogen tracht de conjuncturele fluctuaties zoveel mogelijk af te vlakken. Het procyclische effect kan bij het rijk op twee manieren worden ondervangen:

- op een *strikt formele wijze* door invoering van een geïnstitutionaliseerd kader, zoals bij het structurele begrotingsbeleid uit de jaren zestig en zeventig;
- op een *meer pragmatische wijze*, waarbij de gang van zaken rond de begroting in West-Duitsland model zou kunnen staan.

Bij een meer *formeel kader* wordt op de gewone dienst gestreefd naar evenwicht tussen de structurele ontvangsten en de structurele uitgaven. Bij de raming van de structurele ontvangsten wordt, evenals bij het structurele begrotingsbeleid, uitgegaan van een trendmatige groei van het nationale inkomen. De feitelijke ontvangsten kunnen als gevolg van conjuncturele fluctuaties afwijken van het structurele niveau. Dit verschil zou, om het inzicht in de structurele ontwikkelingen op de gewone dienst niet te vertroebelen, op een aparte rekening (de conjunctuurdienst) tot uiting kunnen worden gebracht. Op die manier kan tevens op globale wijze inzicht worden verkregen of de structurele groei voort niet te hoog is ingezet.

Strikt theoretisch zouden ook conjuncturele uitgavenprogramma's op deze manier kunnen worden afgezonderd. Gezien de ervaringen met werkgelegenheidsprogramma's, aanvullend beleid e.d. in de jaren zeventig verdient het echter geen aanbeveling deze uitgaven buiten het structurele kader om te financieren. Veel van de tijdelijke maatregelen van destijds bleken achteraf een structureel karakter te hebben.

Bij een meer *pragmatisch* kader, zoals in de Bondsrepubliek wordt gehanteerd, fungeert het tekort op de kapitaalmarkt als bovengrens voor het te lenen bedrag. Dit bedrag mag alleen worden overschreden in geval van conjuncturele onevenwichtigheid. In de huidige praktijk wordt echter – mede met het oog op de in de afgelopen jaren opgelopen staatsschuldquote – gestreefd naar overschotten op de gewone dienst om daaruit een deel van de kapitaaluitgaven te kunnen financieren. Momenteel is het beleid erop gericht het financieringstekort (2¼% van het bnp in 1985) verder te reduceren.

Conjuncturele fluctuaties rond het wenselijk geachte niveau zijn toegestaan, maar bij de bepaling van de omvang laat men zich meer leiden door het 'Fingerspitzengefühl' dan door een structureel financieel kader. De normering van het tekort wordt daardoor veel minder een mechanische aangelegenheid dan bij de formele variant en biedt de mogelijkheid, snel in te spelen op gewijzigde economische omstandigheden, zoals een tegenvallende structurele groei e.d.

## De omvang van de collectieve sector

De gulden financieringsregel heeft als voordeel dat het de begrotingsdiscipline versterkt. Een verhoging van de gewone uitgaven moet in dit kader verplicht worden afgewogen tegen een belastingverhoging. Toch is hiermee nog niet gegarandeerd dat aan de expansiedrift van de collectieve sector een eind is gekomen. Als politici bereid zijn, ten gevolge van een 'spending bias', de lastendruk steeds verder op te voeren, kan de verdere uitbouw van de collectieve sector ongehinderd voortgang vinden. Gelet op het reeds zeer hoge niveau, de bestaande afwentelingstendenties en het omvangrijke zwarte circuit wordt het verder opvoeren van de collectieve-lastendruk in brede kring echter als contraproductief ervaren. De expansiedrift van de collectieve sector zal daarom aan banden moeten worden gelegd. Dit kan op twee manieren, namelijk door de gulden financieringsregel te combineren met een ontvangstennorm of met een uitgavennorm.

Op het eerste gezicht lijkt het voor de hand te liggen een *ontvangstennorm* te hanteren, omdat het afwentelingsprobleem e.d. vooral is gelegen in de hoogte van de collectieve-lastendruk. Bij een dergelijke combinatie blijft echter

nog de mogelijkheid openstaan van een sterke expansie van de kapitaaluitgaven. Bij een evenwichtige allocatie zoals bij gemeenten, waarbij alleen het nut van de kapitaaluitgaven wordt afgewogen tegen het nut van andere uitgaven, loopt dit niet zo'n vaart. Anders ligt dit bij het rijk, waar behalve micro-economische overwegingen ook macro-aspecten zoals bestedingen en werkgelegenheid een rol spelen. Belangengroepen zullen trachten de kapitaaluitgaven op het voor hen relevante terrein op te voeren. Tegendruk zal gezien de aanvankelijk beperkte repercussies voor de gewone dienst nauwelijks te verwachten zijn. Wordt echter toegegeven aan de aandring tot conjuncturele stimulering via de kapitaaluitgaven, dan kunnen na verloop van tijd onhoudbare situaties optreden. Latere kabinetten kunnen dan worden geconfronteerd met voortdurend stijgende kapitaallasten. Bezuinigingen in de sfeer van de kapitaaluitgaven bieden daarvoor op korte termijn weinig soelaas, tenzij dat zeer drastisch gebeurt. Teveel kappen kan echter een economische recessie ontketenen. Tariefsverhogingen zijn evenmin toegestaan. De budgettaire omstandigheden voor een nieuwe regeringsploeg zijn onder deze omstandigheden grondig bedorven. De kans is dan groot dat de normen worden ontboden of dat een of beide normen overboord worden gezet.

Bij een *combinatie van gulden financieringsregel en uitgavennorm* is de beheersing van de collectieve sector wel waterdicht, omdat de mogelijkheid om een actief bestedingsbeleid via de kapitaaluitgaven te voeren is geblokkeerd. Opvoering van de kapitaaluitgaven gaat dan volledig ten laste van de gewone uitgaven.

Op het eerste gezicht lijkt een combinatie van gulden financieringsregel en uitgavennorm wat de allocatie betreft hetzelfde resultaat op te leveren als een ongedeelde begroting. Dit is echter niet juist: de eigenlijke afweging blijft zich afspelen op de gewone dienst en hierbij zijn alleen micro-economische overwegingen van belang. Zou men bij voorbeeld overgaan op leasing om op die wijze ruimte onder de uitgavennorm te kweken, dan betekent dit nog niet dat de gewone uitgaven vrijblijvend met het vrijvallende bedrag kunnen worden verhoogd. Deze verhoging van de gewone uitgaven dient gepaard te gaan met een verhoging van de ontvangsten om evenwicht op de gewone dienst te handhaven. Dit laatste vormt een voldoende rem om een dergelijke vorm van budgetvervalsing tegen te gaan.

Overigens zou men ook op andere gronden kunnen pleiten voor een uitgavennorm, omdat het probleem van de expansie van de collectieve sector zijn oorsprong vindt in de moeilijk beheersbare uitgavenontwikkeling. Het aangeven van een duidelijk kader waarbinnen de uitgaven dienen te blijven dwingt tot meer aandacht voor de planning van overheidsuitgaven en het tijdig signaleren van ongewilde verdringingsprocessen of tegenvallers.

## Besluit

In het voorgaande is een beschrijving gegeven van de gulden financieringsregel. De gulden financieringsregel vindt zijn oorsprong in de micro-economische sfeer; de nadruk ligt op de afwegingsfunctie en het maakt een beter (bedrijfsmatig) beheer van de collectieve uitgaven mogelijk. Dit sluit aan bij het streven naar een prestatiebegroting en haakt daarmee in op meer moderne ontwikkelingen op het gebied van de overheidsfinanciën. Het vergroot ook het kostenbesef en vormt een aanzet om te komen tot grotere efficiency. Daarnaast versterkt het de begrotingsdiscipline door de vluchtweg naar leningfinanciering af te sluiten. De zwakheden liggen echter in het macro-economische vlak van de stabilisatiefunctie. Wel kan de gulden financieringsregel via een aantal aanvullingen ook aan deze functie meer dienstbaar worden gemaakt. Daarbij wordt echter in sommige situaties, meer dan bij het structurele begrotingsbeleid het geval is, vertrouwd op de werking van de marktmechanismen.

Harm Jan Woltjer