



Discipline op de uitgaven van de overheid

Auteur(s):

Bomhoff, E.J.

Directeur nyfer en hoogleraar aan de Universiteit Nyenrode. De auteur dankt Leo van der Geest voor nuttig commentaar.

Verschenen in:

ESB, 86e jaargang, nr. 4305, pagina 344, 20 april 2001

Rubriek:**Trefwoord(en):**

Burgers houden van een overheid die duidelijkheid biedt. Nu de financiële meevallers de regering om de oren vliegen, rijst dan ook de vraag of de Zalmnorm nog wel actueel is. In plaats van de aan de burger geleverde prestatie te laten variëren omdat de uitgaven koste wat het kost beheerst moeten worden, zou de overheid deze prestatie juist moeten garanderen. Door een dergelijke, meer bedrijfskundige organisatie kan de overheid haar onderdanen beter dienen.

De Zalmnorm raakt na zes jaar ervaring een deel van zijn glans kwijt. Voor een deel is dat politiek: als er in een jaar zeventien miljard gulden meer binnenkomt dan begroot, ontstaat druk om royaler te worden met de uitgaven. Daarnaast groeit echter het inzicht dat een vierjaarsregel voor de uitgaven niet de beste manier is om de collectieve uitgaven te sturen. Een uitgavenplafond als instrument voor discipline staat te ver af van de kosten-batenanalyse die eigenlijk zou moeten plaatsvinden.

In dit artikel zal worden ingegaan op de huidige pogingen om rationaliteit en discipline te bereiken bij de uitgaven van de collectieve sector. Vervolgens zullen enkele uitdagingen die zich voordoen bij analyses van kosten en baten worden besproken.

De praktijk

De Zalmnorm voor de uitgaven vervangt sinds 1994 eerdere afspraken over het financieringstekort. Economen hadden altijd al gewaarschuwd tegen een regel voor het tekort¹. Destijds werd zo'n regel ingevoerd met als argument dat een lager tekort zou leiden tot een lagere rente. Die bewering vindt echter theoretische noch empirische steun, tenzij het tekort en de groei van de staatsschuld pathologische proporties hebben aangenomen.

Bovendien leidde de regel voor het tekort tijdens het kabinet Lubbers-II automatisch tot ongewenste uitkomsten voor de uitgaven, omdat toen de groei weer aantrok en ministers dus automatisch alle meevallers bij de belastingontvangsten mochten besteden.

Een vaste regel voor de uitgaven is dus beter. Zo'n regel bestaat nu volgens de Zalmnorm uit een vierjaarsprojectie van de uitgaven van de overheid, die is gebaseerd op een pessimistische schatting voor de economische groei en een lage inschatting voor de inflatie. Als tijdens de vierjaarsperiode de inflatie hoger uitkomt dan verwacht, worden de uitgaven opgehoogd naar rato van de stijging van de deflator, ofwel de prijsindex voor het bruto binnenlands product². Mocht de economische groei hoger uitvallen dan (pessimistisch) geschat dan worden de uitgaven niet opgehoogd, maar er komt wel iets meer ruimte omdat de budgettaire winst van lagere uitkeringen mag worden besteed.

'Expense centers'

Maar zo'n regel voor de uitgaven zou goed kunnen werken wanneer tijdens de regeerperiode niets zou kunnen gebeuren dat zou wijzen op een hogere of lagere norm, of - preciezer - wanneer de kosten van het aanpassen van het budget te hoog zouden zijn om een veranderde begroting te rechtvaardigen. Een interessante vergelijking is die met de praktijk in het bedrijfsleven, waar men een vast uitgavenplafond alleen hanteert voor niet al te belangrijke staffuncties als de centrale bibliotheek of de centrale afdeling personeelszaken. Zulke afdelingen werken als een 'expense center': het budget staat vast voordat het jaar begint en wordt ook niet meer aangepast. Waarom? Het is te kostbaar voor managers om continu te beoordelen of de optimale omvang van de afdeling toch iets groter of kleiner moet zijn dan eerder was afgesproken. De output is moeilijk meetbaar en de belanghebbende insiders staan altijd klaar met een pleidooi voor extra budget. Uit zelfbescherming legt het management vast dat er in de loop van het begrotingsjaar niet meer wordt getornd aan het vastgestelde budget.

Open einderegelingen dichtgeschroeid

Bij de overheid is de gewenste output vaak veel makkelijker te meten. We weten hoeveel kinderen om onderwijs vragen en hoeveel patiënten wachten op een operatie. Boven kan makkelijker een volumeschatting gemaakt worden voor het volgend jaar dan een prognose van de nominale kosten, die immers zijn omgeven met onzekerheid over volumina én prijzen. Waarom werkt de overheid dan niet met 'profit centers', onderdelen die een vooraf vastgesteld product zo goed mogelijk moeten leveren?³ In Nederland is bij de overheid de term 'open einderegeling' gebruikelijk om een profit center aan te duiden⁴. Onder de ministers Ruding en Kok zijn ongeveer alle open einderegelingen dichtgeschroeid. Het argument daarvoor was de beheersbaarheid van de overheidsuitgaven.

De nadruk op de uitgaven is terecht en veel beter dan de eerdere poging om te sturen via het tekort. Kijk echter naar de methodiek bij de inkomsten van de overheid en het wordt duidelijk dat een budget voor de uitgaven niet de enig mogelijke afspraak is. Een goed voorbeeld is de exportkredietverzekering van het ministerie van Financiën. Daar wordt de prestatie gegarandeerd en ademt het daarvoor benodigde budget mee. Ook bij de belastingen stelt de overheid altijd het tarief vast en blijft het daarna onzeker hoeveel de precieze opbrengsten bedragen. Overheden accepteren dus mee- en tegenvallers bij de feitelijke inkomsten omdat belastingbetalers graag het tarief willen weten. Maar precies diezelfde vorm van zekerheid zou een rijk land zijn burgers ook kunnen bieden bij de prestaties van de overheid. Door die te definiëren weten burgers en bedrijven waar zij op kunnen rekenen. Profit centers dus, in plaats van expense centers: niet het budget staat vast, maar de aard van de gegarandeerde leveringen.

Dezelfde problematiek is op schrijnende wijze uitvergroot aanwezig in Rusland. Hoe strakker de eisen aan het budget van de overheid, des te groter het risico dat de gepensioneerden, de onderwijzers of de verpleegsters de onzekerheden moeten opvangen⁵. Een overheid die zich heel precies aan fiscale macrocijfers moet houden, gaat afspraken verbreken over de te betalen salarissen en pensioenen. Meer macro-discipline leidt dan tot onbetrouwbaar gedrag jegens individuele burgers. Bij ons is de afweging minder pijnlijk, maar in essentie identiek: als het budget vastligt, gaat de extra zekerheid voor de minister van Financiën ten koste van de zekerheid voor de laatste 'klanten' van het jaar die achteraan staan op de wachtlijst en maar moeten hopen dat er volgend jaar wél genoeg budget is voor hen.

Waar is de buffer?

Bij alle uitkeringen kent Nederland fondsen die fungeren als buffervoorraad. Zo kan het recht op een uitkering vast liggen, terwijl de premies ook vaststaan voordat het begrotingsjaar begint. De fondsen nemen mee- en tegenvallers voor hun rekening. Bij het onderwijs, in de gezondheidszorg en bij de politie liggen de budgetten vast en zijn er geen nationale fondsen om verkeerde ramingen op te vangen. Het gevolg is dat de belanghebbende burgers fungeren als buffer. In het gehandicaptenonderwijs moeten kinderen soms een jaar wachten op een plaats, hoewel de wet heel duidelijk is over hun recht op onderwijs. In het ziekenhuis of in de thuiszorg fluctueren de wachtlijsten. Bij de politie kan het regionale patroon van de criminaliteit veranderen en is het aantal misdadigers ook onzeker, maar het budget ademt niet mee.

Precieze plafonds voor de uitgaven - hoe onaangenaam ook - worden onvermijdelijk wanneer de overheid een onmiskenbaar signaal moet afgeven van fiscale betrouwbaarheid. Het vermijden van verrassingen voor de binnenlandse en buitenlandse financiers van de overheid wordt dan belangrijker dan het garanderen van betrouwbare prestaties aan de eigen burgers. Misschien verkeerde Nederland in 1981-'82 wel enigszins in die situatie; in ieder geval besloot de overheid toen tot drastische ingrepen ten koste van de eigen burgers. Maar in 2001 kan niemand volhouden dat de Nederlandse overheid niet zou kunnen leven met enige onzekerheid bij de uitgaven. Met name in het lager en voortgezet onderwijs en in de gezondheidszorg wil de gemeenschap haar burgers betrouwbaar bedienen - zie ook de grondwet - en dat vereist open einderegelingen.

Er is natuurlijk een verschil tussen open einderegelingen als de exportkredietverzekering of de aftrekbaarheid van de hypotheekrente en open einderegelingen in de gezondheidszorg. De vraag naar garanties op export of de vraag naar woningen neemt niet excessief toe als de overheid een verzekering of een fiscale faciliteit aanbiedt. In de zorg kan de vraag meer toenemen dan sociaal gewenst wanneer de kosten niet direct worden gedragen door de patiënten en tegelijkertijd de overheid ophoudt de vraag te rantsoeneren. Er zijn echter in de zorg genoeg andere mechanismen om de totale vraag te sturen. Eigen bijdragen van de patiënten, eigen risico's in de verzekering, uitsluitingen in de verzekering en co-financiering door patiënten van sommige behandelingen kunnen allemaal een dempende invloed hebben op de vraag. In haar laatste rapport over Nederland dringt de OESO er tot drie keer toe op aan om het systeem van macrobudgetten te vervangen door prikkels aan de vraagkant. Nederland is op dit moment een uitzondering binnen de OESO met de straffe budgetplafonds; uit het feit dat andere landen zonder macrobudgetten op vergelijkbare totale kosten uitkomen, volgt al dat sturing kennelijk ook langs andere kanalen valt te implementeren dan middels een macrobudget.

Naar prestatiecontracten

Zodra de overheid niet meer het budget vastlegt maar de prestaties, verandert er meer. Het zal dan duidelijk worden dat gelijke prestaties in alle politie-regio's, vergelijkbare resultaten op de Cito-toets in verschillende steden (na correctie voor ouderlijk milieu) of identieke prestaties in de ziekenhuizen niet zijn te bereiken zonder verschillen te accepteren in de arbeidsvoorwaarden van het personeel. Er is dan verdergaande decentralisatie nodig van verantwoordelijkheden en bevoegdheden naar de profit centers. Uit een oogpunt van sociale rechtvaardigheid is het aantrekkelijker om in het hele land een vergelijkbare kwaliteit te beloven dan om met de vakbonden uniforme lonen af te spreken. Het eerste appelleert aan het rechtvaardigheidsgevoel van iedereen; het tweede is alleen van waarde voor de leiding van de vakbond die bij landelijke onderhandelingen meer macht kan uitoefenen dan bij gedecentraliseerde gesprekken over de arbeidsvoorwaarden.

Decentralisatie en benchmarking

Decentralisatie van de arbeidsvoorwaarden kan dus helpen om verschillen tussen regio's in de prestaties te verminderen. Nu nog zijn de agenten in Friesland meer ervaren dan in Amsterdam, omdat het verloop in het Noorden veel geringer is. Ook de prestaties van de thuiszorg, de ziekenhuizen en de scholen verschillen meer dan nodig zou zijn wanneer een regionale vrijheidsgraad werd geaccepteerd in de honorering van het personeel. Daarbij komt nog een belangrijk ander argument. Lokaal management kan nu niet onderhandelen met het personeel over een uitruil tussen bij voorbeeld meer salaris en flexibeler inzet. Toch zou zo'n uitruil in het belang kunnen zijn van de burgers. Lokaal komt die niet tot stand wanneer alle arbeidsvoorwaarden nationaal worden vastgelegd en landelijk is het moeilijk of onmogelijk om flexibiliteit uit te onderhandelen wanneer de precieze vorm afhangt van lokale omstandigheden. De efficiëntie zal dus ook baat hebben wanneer een en dezelfde manager kan onderhandelen over zowel de lonen als de inzet van het personeel.

Bij meer interesse in prestatiecontracten zal er ook meer druk komen om cijfers te verzamelen en te analyseren die kunnen helpen bij het onderling vergelijken van prestaties tussen regio's en diensten. Benchmarking wordt vanzelf belangrijker en ook dat zal helpen bij de efficiëntie. Omdat financiële prikkels in de collectieve sector vaak moeilijk kunnen worden toegepast, zijn andere instrumenten nodig om te prikkelen tot optimale prestaties en -prelabel - om het prestatieniveau ambitieus maar ook realistisch te kunnen definiëren.

Top-down

Een regel voor het tekort (1982-1994) of een regel voor de totale uitgaven (1994-?) zijn voorbeelden van een 'top-down' benadering van de openbare financiën. Van bovenaf legt een minister van Financiën discipline op het hele proces. Bedrijven doen dat alleen wanneer de omstandigheden hen daartoe dwingen. KPN zal tijdelijk moeten afzien van overnames of uitbreiding omdat de schuldenlast te hoog is gestegen. Onder normale omstandigheden werken bedrijven met een (subjectief) vereist rendement op het eigen vermogen en toetsen ze daaraan de verschillende investerings- en uitbreidingsplannen. Voor zover bedrijven aan het begin van het jaar proberen de groei van de omzet te schatten, is dat toch niet de overheersende financiële leidraad. Discipline hangt af van een criterium voor investeringsselectie.

Bij de overheid zal evenzo naarmate de macro-economische omstandigheden meer comfortabel zijn de noodzaak van een macronorm vervagen ten gunste van analyses van kosten en baten voor de verschillende onderdelen van de collectieve sector. Onze overheid heeft daarom een dubbele slag te maken. Ten eerste de al besproken overgang op prestatiecontracten. Dat is een zaak van risicomangement met meer risico voor de managers en dus een grotere kwaliteitsgarantie en minder wachtlijsten voor de afnemers. Ten tweede de overstap op een analyse per onderdeel van kosten en baten. Nu Nederland absoluut niet meer in de financiële gevarezone verkeert, is het niet vol te houden dat een zuivere koers voor de medische sector kan worden afgeleid uit macro-economische overwegingen voor wat betreft het optimale tempo van aflossen van de staatsschuld. Politici moeten aan de marge beslissen of een miljard extra voor de zorg waardevoller is dan een miljard extra aflossing van de staatsschuld. Wie daarbij alleen inhoudelijk kijkt naar de staatsschuld, kijkt met één oog. De afweging aan de marge moet uiteraard ook ingaan op de noden in de zorg en de vraag welke combinatie van financiële en bestuurlijke maatregelen aangewezen is om die te ledigen.

Regeerakkoord

Hoe zou een regeerakkoord er uit kunnen zien wanneer prestatiebegrotingen de plaats gaan innemen van de huidige uitgavenplafonds? Allereerst zou het akkoord uit de prestaties afgeleide volumeafspraken kunnen bevatten voor personeel in het onderwijs, de zorgsector, bij de politie, in het leger en voor het rijk. De schatting van de salariskosten is dan onzeker - deze valt mee of tegen al naar gelang de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. Dat leidt tot een hoge positieve samenhang tussen de uitgaven aan salarissen in de collectieve sector enerzijds en de belastingontvangsten anderzijds: hoe beter de economische prestatie en hoe hoger de inflatie, des te duurder zijn de werknemers maar des te royaler zijn ook de ontvangsten van inkomstenbelasting, btw en vennootschapsbelasting.

Bij inkomsten van de overheid die afhangen van vooraf bepaalde tarieven in de belastingen zal dus de onzekerheid over het financieringsoverschot juist afnemen wanneer de uitgaven in het regeerakkoord worden gedefinieerd in termen van prestaties en personen en niet meer in termen van guldens. Het is dan goed denkbaar om een regeerakkoord te schrijven dat een behoedzame veronderstelling over de economische groei combineert met een veronderstelling over de inflatie en een volumedoelstelling voor de verschillende onderdelen van de collectieve sector. De veronderstelde stijging van het loon zou dan voor private sector en collectieve sector in het akkoord identiek kunnen zijn, maar open moeten staan voor aanpassing wanneer de inflatie of de economische groei anders uitkomen dan geraamd.

De startcijfers in het regeerakkoord hoeven derhalve niet veel anders te zijn dan onder de oude systematiek, behalve in die gevallen (bijvoorbeeld zorg, politie of onderwijs) waar de politiek een hoger prestatieniveau wenst. Willen we meer agenten per duizend inwoners, dan kost dat geld. Willen we verlost worden van de wachtlijsten, dan is ook extra geld nodig. Prestatiebeloningen voor scholen en docenten vereisen ook budget. Maar zulke posten zouden net als de basisloonsom moeten kunnen meedemen met de krapte op de arbeidsmarkt en met de nominale ontwikkeling.

Onder de huidige systematiek is de loonsom in de collectieve sector gedaald van 10,6 procent van het bbp in 1994 tot 9,6 procent vorig jaar (na correctie voor een reeksbreuk). De hier bepleite sturing in prestaties en personen in plaats van guldens zou een regeerakkoord inhouden waarin dit percentage in de vier jaar van het akkoord ongeveer gelijk zou worden gehouden. Daarmee verdwijnt dus echt niet de discipline op de uitgaven, en - zoals betoogd - de voorspelbaarheid van het overschot op de begroting neemt alleen maar toe.

Bij een planning in prestaties en personen blijft de discipline op de begroting in stand. Immers, Nederland combineert ook dan een lage aanname voor de groei met een tekort dat zelfs bij die behoedzame raming voor de groei ver onder de bovengrens van het Stabiliteitspact blijft. Daardoor zal zelfs in een recessiejaar het feitelijke tekort niet boven die drie procent komen (dat hebben wij de EU beloofd) en zal in een normaal jaar de staatsschuldquote flink blijven dalen (dat hebben wij onszelf beloofd).

Conclusie

Het dichtschroeven van zogenaamde openeinderegelingen is niet langer in het belang van de burgers en belastingbetalers. Die hechten aan voorspelbare prestaties vanuit de overheid op terreinen als onderwijs, veiligheid en zorg. Zij kunnen niet begrijpen waarom een minister van Financiën wel kan leven met zeventien miljard gulden onzekerheid in een enkel jaar voor wat betreft de ontvangsten van de overheid en tegelijkertijd elke onzekerheid over de uitgaven wil uitbannen. In de collectieve sector is in de eerste plaats beter risicomangement geboden, waarbij managers prestatiecontracten afspreken met politici en zo een voorspelbaar kwaliteitsniveau in hun sector garanderen. Binnen zulke presentatiecontracten moet de optimale omvang van de prestaties afhangen van een afweging van kosten en baten. Uitsluitend wanneer een land verkeert in de financiële gevarezone, zoals Nederland twintig jaar geleden, moeten al deze voor de hand liggende bedrijfskundige noties opzij worden gezet ten gunste van een strenge macronorm voor de openbare financiën. Die tijd is in Nederland echter gelukkig voorbij. De Zalnorm heeft zichzelf overleefd

1 Zie bijvoorbeeld E.J. Bomhoff, *De kunst van het bezuinigen*, Rotterdamse Monetaire Studies, nr. 2, 1982, voor een vroeg pleidooi voor een regel voor de uitgaven in plaats van een regel voor het tekort.

2 Dit leidt tot extra problemen als de gekozen deflator geen recht doet aan feitelijke prijs- en loonontwikkelingen in onderdelen van de collectieve sector.

3 Zie J.A. Brickley, C.W. Smith jr. en J.L. Zimmerman, *Managerial economics and organizational architecture*, Chicago, Irwin, 1997,

voor definities en discussie van expense centers, profit centers en vergelijkbare bedrijfseconomische begrippen.

4 Misschien is dat ook wel beter omdat de term 'profit' gauw schrikreacties oproept. Niettemin is profit center de standaard bedrijfskundige term wanneer de decentrale eenheid hoeveelheid (of prijs) van de te leveren diensten mag vaststellen en daarna ook autonoom is in het kiezen van de vorm van de productie. Bij een profit center is alleen speciale toestemming vereist voor investeringen in vaste activa.

5 Zie A. Shleifer en D. Treisman, *Without a map, political tactics and economic reform in Russia*, MIT Press, Boston voor een uitstekende politiek-economische analyse van het Russische budgetproces. In dat land geldt nog de extra complicatie dat lagere overheden hun eigen agenda hebben en concurreren om belastinggeld met de centrale overheid. Het algemene thema dat meer voorspelbaarheid voor de een hogere risico's inhoudt voor de ander komt uitvoerig aan de orde in de analyse van Shleifer en Treisman.