



Frustrerende normen

DRS. A. G. J. HASELBEKKE

Inleiding

Ombuigingsoperaties vormen langzamerhand een alledaags verschijnsel in het jaarlijks weerkerende proces van begrotingsvoorbereiding en -uitvoering. De frequentie waarmee wijzigingen van het begrotingsbeeld worden aangekondigd en uitgevoerd lijkt aan geen grenzen gebonden. Volgens sommigen is het permanent Prinsjesdag in De Haag 1). De recente ontwikkelingen rond de (vroeg) *Voorjaarsnota* leveren hiervoor een treffend bewijs. Nauwelijks een maand na een moeizaam bereikt akkoord over „noodzakelijke” bijstellingen in de begroting van 1982 leidt een schimmige discussie tussen de PvdA-bewindslieden aan de ene kant, en de CDA- en D'66-bewindslieden aan de andere kant over al dan niet additionele ombuigingen van f. 500 mln. tot een breuk in het kabinet-Van Agt-II.

De onrust aan het begrotingsfront en het „stop go”-achtige begrotingsbeleid — waartegen zowel vanuit een bestuurlijke als vanuit een economische invalshoek nogal wat bezwaren zijn aan te voeren — hangen in belangrijke mate samen met de hantering van een tweetal normen in het begrotingsproces, te weten een norm voor het *feitelijke financieringstekort* en een norm voor de *collectieve-lastendrukontwikkeling*. Tegen het gebruik van beide normen zijn in de loop der tijd praktische bezwaren gerezen. Dit heeft ertoe geleid dat steeds meer stemmen opgaan voor een andere aanpak van de begrotingsproblemen; er zou in ieder geval een stabiel besluitvormingskader moeten worden gecreëerd. Vanuit deze achtergrond heeft Bomhoff onlangs gepleit voor de invoering van een expliciete *uitgavennorm*. „Duidelijker en doelmatiger is het”, aldus Bomhoff, „om de discussie te voeren in termen van de totale uitgaven van de overheid en een norm te stellen voor die totale uitgaven” 2). Het financieringstekort zou daarbij als buffervariabele moeten fungeren.

In dit artikel zullen de drie hierboven genoemde normen aan een nadere beschouwing worden onderworpen. De conclusie van die beschouwing luidt dat geen van de drie (of een combinatie daar-

van) tot een doorbreking van de bestaande onevenwichtigheden in de besluitvorming kan leiden. Slechts herinvoering van het aloude trendmatige begrotingsbeleid lijkt in de huidige omstandigheden in staat de begrotingsdiscipline terug te brengen en daarmee de nodige rust en zekerheid.

De norm voor de collectieve-lastendruk

Met de aanvaarding van de door de arbeidskostentheorie gegeven verklaring voor de groei van de werkloosheid was de basis gelegd voor de introductie van een norm met betrekking tot de stijging van de collectieve-lastendruk. Door het afremmen van die stijging zou de afwentelingspiraal kunnen worden doorbroken en daarmee zou — via een herstel van het overig inkomen — een verdere afbraak van de werkgelegenheid in de marktsector kunnen worden voorkomen en zou wellicht zelfs enige verbetering van de werkgelegenheid kunnen worden gerealiseerd 3). Bij de praktische invulling van de norm is uitgegaan van wat men gewoonlijk onder collectieve lasten verstaat, namelijk de som van belastingontvangsten (van het rijk en van de lagere overheden), de niet-belastingmiddelen (van het rijk) en de sociale-verzekeringpremies 4). Daarop werd één uitzondering gemaakt: de baten uit de *export* van aardgas (die zowel via de vennootschapsbelasting als via de niet-belastingmiddelen binnenstromden) mochten bij de norm buiten beschouwing blijven, omdat ze geen last zouden leggen op de Nederlandse volkshuishouding.

Tegen de aldus geformuleerde norm is een aantal bezwaren aan te voeren. De belangrijkste zijn:

1. de collectieve-lastendruk is een *bruto* norm. Ze geeft aan hoeveel het totale bedrag aan collectieve lasten mag toenemen in relatie tot de groei van het nationale inkomen. Waar het echter in het kader van de afwenteling in feite om gaat is hoe de *netto* last op de *marktsector* zich ontwikkelt, of liever nog hoe de last binnen de marktsector wordt verdeeld over lonen en winsten. De door de SER sinds enige jaren gehanteerde definitie van de collectieve-lastendruk (de

netto lasten in procenten van de netto toegevoegde waarde van de marktsector) sluit beter aan bij de bedoeling van de norm; ze is echter in de praktijk moeilijker hanteerbaar dan de bruto norm;

2. onder de collectieve-lastennorm vallen betalingen aan de overheid van zeer uiteenlopende aard. Gedwongen heffingen en prijzen voor door de overheid geleverde diensten worden over één kam geschoren. Blijkbaar ging men er bij de invoering van de norm van uit dat het voor de mate van afwenteling niet uitmaakt of de lastendrukstijging het gevolg is van bij voorbeeld een verhoging van het tarief van de inkomstenbelasting of van een hogere opbrengst uit de staatsloterij, de omroepbijdragen of gerechtelijke boetes 5). De argumenten die worden gebezigd om het profijtbeginsel (in sterkere mate) toe te passen, wijzen evenwel in een andere richting. Vooral nog heeft dit echter niet geresulteerd in een andere invulling van de lastendruknorm 6);

3. nog afgezien van het voorgaande kan worden gesteld dat in de collectieve-lastennorm elementen worden meegenomen die strikt genomen niet als een *collectieve* last kunnen worden aangemerkt. De bij de bovenwettelijke regeling in de sfeer van het ziekgeld behorende premiedruk is in dit verband een sprekend voorbeeld. Enkele andere elementen die in het kader van de afwenteling relevant zijn, blijven echter buiten de norm, omdat ze niet in de collectieve lasten zitten. Het betreft hier eveneens regelingen die niet op enigerlei wettelijke basis berusten, maar op expliciete afspraken tussen werkgevers en werknemers (b.v. pensioenpremies);

4. de hantering van een norm ten aanzien van de collectieve-lastendruk legt in beginsel slechts binnen zeer ruime marges een beperking op aan de groei van de collectieve uitgaven. Het financierings-

1) Zie de oratie van E. J. Bomhoff, *De kunst van het bezuinigen*, Rotterdam, 1982, Rotterdamse Monetaire Studies, nr. 2, blz. 17.

2) Idem, blz. 18.

3) In de *Miljoenennota 1976* (blz. 28 e.v.) werd de nieuwe beleidslijn aangekondigd; in de zogenoemde *1%-nota* en in de *Economische structuurnota* werd een ander nader uitgewerkt. De norm voor de collectieve-lastendruk behelst aanvankelijk (kabinet-Den Uyl) een terugdringing van het stijgingstempo tot 1 procentpunt per jaar; later (kabinet-Van Agt-I en -II) werd gestreefd naar het zoveel mogelijk stabiliseren van de druk.

4) Bomhoff gaat er in zijn oratie ten onrechte van uit dat de niet-belastingmiddelen buiten de collectieve-lastendruknorm vallen, op. cit., blz. 16.

5) Zie ook H. M. van de Kar, *Collectieve lasten, ES*, 16 november 1977, blz. 1138-1139.

6) In de eerste versie van het *Werkgelegenheidsplan 1982* wordt bij voorbeeld nog steeds gepleit voor het stabiliseren van de collectieve-lastendruk. Zie Persbericht nr. 82/86, 2 maart 1982 van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, blz. 9.

tekort (bij het rijk en de lagere overheden) en de fondsreserves (bij de sociale verzekeringen) kunnen — en hebben dat in het verleden ook regelmatig gedaan — als uitwijkmogelijkheid dienst doen. Bovendien wordt in toenemende mate gebruik gemaakt van de mogelijkheid om bepaalde overheidsactiviteiten via een rechtstreeks beroep op de kapitaalmarkt of via garantieverlening uit te voeren. Met de norm was echter de ruimte voor uitgavengroei kleiner dan onder het structurele begrotingsbeleid zoals dat tot 1975 is gevoerd. De norm stelde immers een bovengrens aan de belastingmaatregelen die konden worden getroffen 7). (De norm voor de collectieve lastendruk kwam dus niet in de plaats van een regel voor het structurele tekort, zoals Bomhoff in zijn oratie stelt 8), maar vormde daarop een aanvulling.) Door de vluchtweg van het financieringstekort, de fondsreserves en de kapitaalmarkt werd in feite de uiteindelijke bedoeling van de lastendruknorm — in casu herstel van de werkgelegenheid — ondergraven (via „crowding out” van de bedrijven op de kapitaalmarkt, opdrijving van de rentestand, en dergelijke);

5. voorts is er nog een aantal technische bezwaren verbonden aan het gebruik van de collectieve-lastendruk als *norm*. Deze hangen vooral samen met het feit dat het (netto) nationale inkomen (tegen marktprijzen) als basis voor de berekeningen wordt gehanteerd. Een deel van de collectieve lasten zit namelijk zowel in de teller als in de noemer (in casu de indirecte belastingen) en dat leidt ertoe dat het voor de norm verschil maakt in welk onderdeel van de collectieve lasten een stijging optreedt. Bovendien kunnen veranderingen in de basis die geen noemenswaardige relatie hebben met de binnenlandse economische ontwikkeling — bij voorbeeld extra inkomsten uit de export van aardgas — ruimte vrijmaken voor een stijging van de voor de volkshuishouding aanvaardbaar geachte omvang van de collectieve lasten.

In de praktijk heeft het beleid met betrekking tot de collectieve-lastendruknorm tot nu toe niet gebracht wat ervan werd verwacht. De arbeidsinkomensquote bleef verder oplopen en de werkgelegenheid in de marktsector verbeterde niet. Dit is onder meer het gevolg van een ondermijning van (het uiteindelijke doel van) de norm door de beleidsmakers zelf. Zogenaamde „statistische” maatregelen die tot een verhoging van de lastendruk leidden, maar een tegenpool vonden in uitgavenprogramma's werden als niet-relevant voor de norm aangemerkt, ook al ontstond er binnen de personele inkomensverdeling een andere lastendrukverdeling. De omzetting van kinderaftrek in kinderbijslag (per 1 oktober 1978) leverde bij voorbeeld voor de inkomensstrekkers boven modaal een reële inkomensachteruitgang op. De im-

pliciete veronderstelling bij het als „statistisch” aanmerken van de lastendrukstijging die voortvloeide uit de afschaffing van de kinderaftrek was blijkbaar dat deze geen afwentelingsreacties zou oproepen. Deze veronderstelling is op zijn zachtst gezegd discutabel. Bovendien bleek het kabinet-Van Agt-I de opvatting toegedaan dat niet alle belastingverhogingen tot afwentelingsreacties leidden. Tijdens de financiële beschouwingen over de *Miljoenennota 1979* in de Tweede Kamer merkte de toenmalige minister van Financiën namelijk op: „Inderdaad is het ons voor volgend jaar gelukt . . . een dekkingsplan op te stellen waaruit geen afwenteling zal voortvloeien” 9). In dat dekkingsplan zat toen onder andere een verhoging van de overdrachtsbelasting met 1 procentpunt en een aanpassing van het tarief van de motorrijtuigenbelasting aan de inflatie.

Daarnaast bleek een onderdeel van de lastendruknorm, namelijk de premiedrukstijging, moeilijk te normeren. Vanwege het bij de bekostiging gehanteerde omslagstelsel bepaalde de (endogene) groei van de uitkeringen (bij een gegeven wettelijk kader) in grote lijnen de benodigde premiedrukstijging. En die was door de sterke toeneming van het aantal uitkeringsgerechtigden relatief hoog. Bovendien kon de premiedruk meestal pas in een zodanig laat stadium worden vastgesteld dat aanpassing van de druk van de andere twee componenten om binnen de norm te blijven niet meer mogelijk was. Dit alles resulteerde al vrij snel na introductie van de collectieve-lastendruk als norm in een min of meer afzonderlijke vaststelling van de premiedruk (mutatie) en de druk (mutatie) van de belastingen en de niet-belastingmiddelen, in de blinde hoop dat de som van alle onderdelen de norm voor het totaal niet zou overschrijden. De *hanteerbaarheid* van de collectieve-lastendruk als norm was en is in de praktijk dus in feite vrij gering. En eigenlijk geldt hetzelfde ten aanzien van de *haalbaarheid* van de norm, met name als wordt gestreefd naar stabilisatie van de lastendruk 10).

De norm met betrekking tot de collectieve-lastendruk vervult daarom in feite niet meer dan een symboolfunctie, een intentieverklaring van de beleidsmakers om de druk niet verder te willen laten oplopen. Zolang intenties niet in beleidsdaden (kunnen) worden omgezet en zolang de beoogde doorbreking van de afwentelingsspiraal niet kan worden gerealiseerd, is de feitelijke betekenis van de collectieve-lastendruk als *norm* beperkt, zo niet nihil.

De norm voor het financieringstekort

Nadat in diverse beleidsstukken die sedert het midden van de jaren zeventig zijn verschenen reeds impliciet op een normatieve bovengrens voor het feite-

lijke financieringstekort was gezinspeeld, werd eigenlijk pas in de *Miljoenennota 1979* een expliciete norm voor dat tekort ten tonele gevoerd. Het feitelijke tekort zou niet meer dan 6% van het nationale inkomen mogen bedragen 11). De achtergrond hiervan was onder meer:

- door de beperkte ruimte op de kapitaalmarkt zou een te groot beroep van de overheid leiden tot „crowding out” van het bedrijfsleven;
- een groot beroep van de overheid zou rente-opdrijvend werken;
- de omvang van de rentelast op de rijksbegroting zou te groot worden;
- technische factoren (onder andere met betrekking tot het aantal mogelijke staatsleningen) stelden een grens aan het mogelijke beroep van de overheid op de kapitaalmarkt;
- de aanvaardbaarheid van monetaire financiering was aan een duidelijke grens gebonden.

Reeds vrij snel na introductie van de 6%-norm is deze weer losgelaten 12). Thans kennen we een andere norm, namelijk een norm met betrekking tot de mate waarin het tekort van jaar op jaar moet worden teruggebracht. Het niveau van het tekort schijnt intussen, door het gebleken gemak waarmee langlopende middelen kunnen worden aangevraagd, van minder belang te zijn geworden.

Tegen de (beide vormen van de) norm voor het financieringstekort is, evenals tegen de collectieve-lastendruknorm, een aantal bezwaren aan te voeren:

- a. onder de norm van het financieringstekort valt slechts een deel van de collectieve sector, namelijk alleen de rijksoverheid en de lagere overheden. De sociale-zekerheidssector blijft buiten beschouwing. Omdat het tekort voor de lagere overheden in de praktijk moeilijk is te sturen, betekent een norm voor het tekort in feite een norm voor de rijksoverheid alleen. Niet op korte termijn terugdraaibare tegenval-

7) In de praktijk van het trendmatige begrotingsbeleid is de trendmatige begrotingsruimte vrijwel steeds aangewend voor uitgavenverhogingen. Naast deze, min of meer endogeen bepaalde, groei werd dikwijls nog een autonome stijging van de uitgaven gerealiseerd, welke werd gedekt door belastingmaatregelen. De mate waarin dat geschiedde, beruiste op een *politieke* afweging. Zie voor een uitstekende uiteenzetting over de bedoeling en de feitelijke uitvoering van het trendmatige begrotingsbeleid, H. Burger, Structural budget policy in the Netherlands, *De Economist*, 123, nr. 3, 1975, blz. 329-351.

8) E. J. Bomhoff, op. cit., blz. 16.

9) Zie *Handelingen Tweede Kamer*, zitting 1978-1979, nr. 3, 10 oktober 1978, blz. 358.

10) Zie P. C. Allaart, De (on)mogelijkheid van een constante collectieve-lastendruk, *ESB*, 17 februari 1982, blz. 164-168.

11) Zie *Miljoenennota 1979*, blz. 31.

12) Hetgeen onder meer leidde tot het aftreden van Andriessen als minister van Financiën.

lers in het tekort van de lagere overheden zouden strikt genomen moeten worden gecompenseerd via de rijksbegroting. Omdat het tekort van de lagere overheden echter pas met een zekere vertraging bekend wordt, is voor een accommoderende aanpassing van het tekort van het rijk vrijwel nooit voldoende tijd beschikbaar;

- b. de norm voor het financieringstekort is, evenals de lastendruknorm, gekoppeld aan het nationale inkomen (de oorspronkelijke bovengrens was immers 6% van het nationale inkomen, de in het regeerakkoord van het kabinet-Van Agt-II overeengekomen jaarlijkse reductie van het tekort bedraagt 1 procentpunt van het nationale inkomen). Dit impliceert dat ook hier wijzigingen in de noemer, in casu het nationale inkomen, die niets met de binnenlandse economie te maken hebben, tot een ingreep in de begroting aanleiding kunnen geven;
- c. doordat het financieringstekort een saldogrootheid is, zullen zowel tegenvallers in de uitgaven als in de ontvangsten tot ingrepen in de begroting moeten leiden. Dit heeft als grote naddeel, zoals de praktijk heeft aangetoond, dat vrij frequent de noodzaak van aanpassingen zal worden aangekaart door de minister van Financiën. Omdat bovendien de tegenvallers veelal cumuleren (tegenvallende uitgaven in verband met het oplopen van de werkloosheid gaan dikwijls gepaard met tegenvallende ontvangsten in verband met een (verder) stagnerende economische groei) kan het al snel om grote bedragen gaan;
- d. het financieringstekort is op *kasbasis* genormeerd. Ombuigingen die noodzakelijk zijn om het financieringstekort binnen de norm te houden, zullen dus ook op kasbasis (op relatief korte termijn) effect moeten sorteren. Het merendeel van de collectieve uitgaven is echter wat dat betreft inflexibel. Slechts een beperkt deel van die uitgaven komt dus voor ombuiging in aanmerking. Of dat uit maatschappelijk oogpunt ook altijd de minst zinvolle uitgaven zijn, valt ten zeerste te betwijfelen (13). Vaak worden ook ombuigingen gepresenteerd die slechts een verschuiving van de betaling inhouden of worden tariefverhogingen in de sfeer van de niet-belastingmiddelen als ombuigingen aangeduid.

De norm ten aanzien van het financieringstekort blijkt in de praktijk tot nu toe niet te kunnen worden gerealiseerd. Dat hangt voor een belangrijk deel samen met de onverenigbaarheid van de doelstellingen waar de beleidsmakers mee werken. Herstel van de werkgelegenheid via herstel van het overig inkomen, een beperkte aantasting van de koopkracht en een zoveel mogelijk in stand houden van de collectieve voorzieningen gingen alleen samen zolang er

enige groei viel te verdelen. Toen die echter achterwege bleef, dienden de doelstellingen te worden aangepast, of wel diende er verder te worden omgebogen in de collectieve uitgaven. Doordat echter een aantal doelstellingen (of zo men wil randvoorwaarden) een vrijwel onschendbare status had gekregen, waren de oorspronkelijk reeds noodzakelijk geachte ombuigingen — en zeker de additionele — niet of slechts in beperkte mate en dan nog met een aanzienlijke vertraging tot realisatie te brengen. Met name de eisen op het gebied van de inkomensontwikkeling (bij voorbeeld ten aanzien van de minima en ten aanzien van het trendbeleid) verhinderden een aanpassing aan de gewijzigde groeiperspectieven. Hierbij speelde overigens ook een verschil van inzicht in wat als conjuncturele en wat als structurele elementen in de feitelijke ontwikkeling moest worden aangemerkt een rol. De door sommigen bepleite temporisering van ombuigingen en stimulering van de economie werden door anderen met kracht bestreden. „Zicht op de onderliggende ontwikkeling van de structurele component ontbreekt”, aldus Nelissen in een reactie op de *Miljoenennota 1982*. „Hierdoor dreigt het onmogelijk te wor-

Deze rubriek wordt verzorgd door het Fiscaal-Economisch Instituut van de Erasmus Universiteit Rotterdam.

den de ontwikkeling van de rijksbegroting aansluiting te doen vinden bij het bestedingsevenwicht in onze economie” (14). Onder die omstandigheden was de minst pijnlijke weg, althans op korte termijn, het financieringstekort te laten oplopen, dan wel niet overeenkomstig de norm terug te dringen. De besluitvorming daarover vergde veel tijd, terwijl bovendien het aantal operaties gestaag toenam (onder meer door de gevraagde voorjaarnota's). In bestuurlijk opzicht bleek de norm dus averechts te werken: in plaats van tot een versnelling leidde de norm tot een chaotisering van de besluitvorming. Steeds opnieuw bleken ingrepen noodzakelijk en steeds opnieuw waren de uitkomsten daarvan onzeker.

Vooralsnog lijkt een doorbreking van deze spiraal, waarbij telkens opnieuw het financieringstekort en het overige inkomen het kind van de rekening worden, niet gemakkelijk te kunnen worden gerealiseerd. Doelstellingen zullen moeten worden aangepast: de tering zal naar de nering moeten worden gezet. Of is er een tussenweg mogelijk? Hierop zal in de afsluitende paragraaf van dit artikel worden teruggekomen.

Een norm ten aanzien van de uitgaven

Kan een norm ten aanzien van de uit-

gaven van de collectieve sector uitkomst bieden? Volgens Bomhoff wel. Met behulp van een meerjarenplan voor de totale collectieve uitgaven en door het respecteren tijdens de begrotingsuitvoering van een eenmaal aangenomen begroting zou veel schadelijke onzekerheid over de economische vooruitzichten kunnen verdwijnen. Er zou dus een norm moeten worden gesteld aan de uitgaven van de overheid, inclusief die van de sociale zekerheid. Met een norm voor de uitgaven zouden politici hun afspraken over die uitgaven niet voortdurend hoeven te verbreken. Het financieringstekort (Bomhoff gebruikt de term staats-schuld om aan te geven dat zijns inziens monetaire financiering van (een tegenvaller in) het tekort moet worden vermeden) zou als sluitpost moeten fungeren voor het opvangen van mee- en tegenvallers (15).

Met het normeren van de uitgaven in plaats van het financieringstekort wordt in ieder geval één bron van verstoringen voor het budgettaire kader buiten werking gesteld, namelijk de (belasting-) ontvangsten. Maar wat gebeurt er met die andere bron van verstoringen, namelijk de (tegenvallers in de) uitgaven zelf? En hoe moeten de rijksuitgaven, de uitgaven van de lagere overheden en de uitgaven in het kader van de sociale zekerheid op elkaar worden afgestemd? Wat gebeurt er bij voorbeeld als — gegeven het wettelijke kader — het beroep op de sociale zekerheid sterker toeneemt dan was verwacht? En wat moet er gebeuren als de rentelasten onder invloed van een niet-voorzien stijging van de rentevoet meer beslag op ruimte leggen dan was ingecalculeerd? Ziehier een aantal (niet-retorische) vragen die in Bomhoffs oratie onbeantwoord blijven. Naar mijn idee impliceert een uitgavennorm niets anders dan dat onder dergelijke omstandigheden op de andere overheidsuitgaven bezuinigd zal moeten worden. Ombuigingsperikelen zoals we die thans kennen, zullen zich dus blijven voordoen. Wellicht dat iets minder vaak en iets minder omvangrijk in de begroting zal behoeven te worden ingegrepen dan thans, maar een uitgavennorm is en blijft in wezen toch een vrij rigide instrument. Zelfs de vluchtweg van een lastenverzwaring (bij voorbeeld een premieverhoging in de sfeer van de sociale verzekeringen) is afgesneden om tegenvallers op te vangen.

13) Zie H. M. van de Kar, Beheersen en begroten, in: D. J. Wolfson (red.), *Naar een beheersbare collectieve sector*, Deventer, 1981, blz. 86.

14) Zie R. J. Nelissen, Financieringstekorten en hun gevolgen, *ESB*, 14 oktober 1981, blz. 1005.

15) E. J. Bomhoff, op. cit., blz. 16 e.v.

Daar komt nog iets bij. Het opzetten van een genormeerd meerjarenplan voor de uitgaven is in tegenspraak met één van de uiteindelijke bedoelingen van de uitgavennorm, namelijk het herstel van de budgettaire stabiliteit. Meerjarenramingen casu quo afspraken hebben in het verleden namelijk geresulteerd in het omgekeerde; omdat eenmaal afgesproken uitgavenniveaus als bodem in plaats van als plafond in de begrotingsonderhandelingen fungeerden, resulteerde een verstarring van de besluitvorming. Zou het meerjarenplan moeten worden opgevat als een meerjarig *ombuigingsprogramma* 16), een plan waarvoor de directeur-generaal van de Rijksbegroting onlangs heeft gepleit 17), dan wordt die verstarring op zich zelf gezien uiteraard een stuk geringer.

Er is nog een ander bezwaar tegen een uitgavennorm. Een dergelijke norm zal namelijk de thans reeds bestaande neiging om bepaalde uitgaven buiten de begroting om tot realisatie te brengen (via garantieverlening of via een rechtstreeks beroep op de kapitaalmarkt) versterken. Men zal met andere woorden tal van vluchtwegen zoeken om de norm te ontduiken.

En daarmee zijn we bij de kern van de zaak. Normen hebben alleen zin en werken alleen wanneer ze worden nageleefd. Dat is zowel met de norm voor de lastendruk als met de norm voor het financieringstekort niet gebeurd. Waarom — en dat is wèl een retorische vraag — zou het dan met een norm voor de uitgaven wèl lukken? In de afsluitende paragraaf van dit artikel wordt in het kort een alternatief voor het hierboven beschreven „normenstelsel” ontwikkeld.

Het trendmatige begrotingsbeleid

Herstel van de budgettaire stabiliteit kan alleen worden gerealiseerd als enerzijds de (het) Minister(ie) van Financiën de mogelijkheid wordt ontnomen om op ieder moment dat zich tegenvallers voordoen ombuigingen te eisen, en als anderzijds enige mate van overeenstemming zou kunnen worden bereikt onder de beleidsmakers over wat als conjunctuur en wat als structuur in de huidige ontwikkeling moet worden aangemerkt. Herinvoering van het *trendmatige begrotingsbeleid* en de daarbij behorende „spelregels” (onder andere de regels van het *stringente* begrotingsbeleid) is een eerste stap op weg naar dat herstel. Het aantal bijstellingen van de begroting wordt dan weer gereduceerd tot de gebruikelijke éénmaal per jaar, namelijk bij de voorjaarsnota. „Het vaak gehanteerde argument dat terugkeer naar een structureel begrotingskader niet mogelijk is zolang het feitelijke tekort niet belangrijk is teruggebracht, kan ik” — zo zou ik met Nelissen willen zeggen — „niet onderschrijven” 18). Het trendmatige begrotingsbeleid werd namelijk destijds (in de *Miljoenennota*

1980) losgelaten omdat de toenmalige norm voor het financieringstekort, in casu de norm van 6%, overschreden dreigde te worden. Dit hing in belangrijke mate samen met het feit dat de feitelijke groei van het nationale inkomen vèr achterbleef bij het trendmatige groeicijfer dat bij de begrotingsopstelling was gehanteerd. Nu echter de oorspronkelijke bovengrens van het financieringstekort al lang is overschreden en er in de praktijk eigenlijk geen enkele bovengrens meer lijkt te bestaan, staat in feite niets een herinvoering van het trendmatige begrotingsbeleid nog in de weg. De ontwikkelingen in de sfeer van de sociale verzekeringen zouden weliswaar los van, maar wel in samenhang met dit trendmatige kader van de rijksbegroting moeten worden gezien (zie hierna).

Het voordeel van een trendmatig begrotingsbeleid — een instrument waarmee reeds twee decennia ervaring is opgedaan — ligt uiteraard in de eerste plaats op het bestuurlijke vlak. Over de bestuurlijke voordelen van het trendmatige besluitvormingskader is de laatste jaren zoveel geschreven dat we er hier gevoeglijk aan voorbij kunnen gaan. Maar ook vanuit een economische invalshoek biedt het veel voordelen. Zo dwingt de hantering van een structureel kader de beleidsmakers om de lange-termijnaspecten van het uitgaven(ombuigings)beleid sterker dan thans het geval is in de besluitvorming te betrekken. Bovendien zal een fundamenteel antwoord moeten worden gegeven op de vraag in welke mate de huidige verstoringen in de Nederlandse economie van conjuncturele dan wel van structurele aard zijn. Dit impliceert tevens dat het beleid, duidelijker dan thans, in een structurele en een conjuncturele component kan worden gesplitst. Gekissebis over al dan niet noodzakelijke extra (werkgelegenheids)maatregelen kan dan wellicht plaatsmaken voor een meer zakelijke discussie over de aanpak van de problemen. De risico's van een vergroting (of een geringere verkleining) van het financieringstekort kunnen dan duidelijk worden afgewogen tegen de resultaten van een dergelijk beleid. Een stringente norm voor de uitgaven, zoals Bomhoff wil, maakt een dergelijk conjunctureel stimuleringsbeleid bij voorbaat onmogelijk. Intussen blijft het uiteraard wenselijk de structurele component in het financieringstekort naar meer aanvaardbare proporties terug te brengen. Dat zou kunnen geschieden door bij de begrotingsvoorbereiding in de eerstkomende jaren een groeivoet te hanteren die enigermate lager ligt dan de (nieuw te schatten) trendmatige groeivoet. De norm voor het *feitelijke* financieringstekort zou daarmee kunnen verdwijnen, waardoor één van de meest frustrerende elementen uit het huidige begrotingsbeleid wordt geëlimineerd.

Het trendmatige begrotingsbeleid biedt daarnaast de mogelijkheid om

reeds vroeg in het voorjaar de sociale partners een beeld te schetsen van de keuzeproblemen voor het daaropvolgende jaar. Een gedachtenwisseling tussen het kabinet en de sociale partners kan worden ingebed in een door De Pous eerder in dit blad geschetst „maatschappelijk kader-convenant” 19). In de besluitvorming over de begroting voor het volgende jaar kan het kabinet dan op voorhand rekening houden met de wensen van de sociale partners, terwijl laatstgenoemden zich op voorhand conformeren aan een bepaalde gedragslijn 20). Daarbij kan bij voorbeeld worden gedacht aan de bereidheid van de vakbeweging een bepaalde stijging van de collectieve-lastendruk te aanvaarden, dat wil zeggen ten laste te laten komen van het reëel vrij besteedbare inkomen, in ruil voor handhaving (of geringere dan anderszins noodzakelijke ombuiging) van collectieve voorzieningen. Met name moeilijk in een trendmatig kader te vatten ontwikkelingen in de sociale zekerheid zouden op deze wijze soepeler dan thans in het afwegingsproces tussen collectieve voorzieningen versus vrij besteedbaar inkomen kunnen worden ingepast. De thans nog gehanteerde norm voor de collectieve-lastendruk zou daarmee kunnen verdwijnen, waardoor ook de tweede norm die het huidige begrotingsbeleid frustreert, wordt geëlimineerd.

A. G. J. Haselbekke

16) Met een beetje goede wil zou ook het voorstel van Bomhoff als zodanig kunnen worden opgevat. Op blz. 18 van zijn oratie spreekt hij namelijk over „... een meerjarenplan voor het reduceren van de collectieve uitgaven”. Op blz. 19 gaat het echter weer over „... een meerjarenplan voor de totale collectieve uitgaven ...”.

17) Zie L. J. C. M. le Blanc, *Het cipiërsdilemma en de wereld der gevangenen*, Voordracht gehouden op de studiedag van de Raad der Europese Gemeenten, Persbericht Financiën, nr. W 197, 27 april 1982, blz. 8.

18) R. J. Nelissen, op. cit., blz. 1005.

19) Zie J. W. de Pous, Van welvaartsstaat tot verzorgingsstaat, *ESB*, 24/31 december 1980, blz. 1466-1477. Zie ook: A. G. J. Haselbekke, De collectieve sector in het web van het financieringstekort, *ESB*, 11 februari 1981, blz. 136-140.

20) Uiteraard kan het in een parlementaire democratie niet zo zijn dat het kabinet daarbij uitgewerkte voorstellen voorlegt aan de vakbeweging alvorens deze naar het parlement te zenden. Deze procedure wordt door sommigen wel gewenst. Zie bij voorbeeld de voorzitter van het CNV in een reactie op de breuk in het kabinet-Van Agt-II in *de Volkskrant*, 13 mei 1982, blz. 9.