



Het financiële beleid in de komende jaren

Auteur(s):

Zalm, G.

De auteur is minister van Financiën, en dankt R.H.J.M. Gradus en W.A.J.J. Houtman voor assistentie, en vele medewerkers van het ministerie voor nuttig commentaar. De volledige tekst is te raadplegen op Internet: <http://www.minfin.nl>.

Verschenen in:

ESB, 81e jaargang, nr. 4078, pagina 874, 23 oktober 1996

Rubriek:**Trefwoord(en):**

overheidsfinanciën

De EMU nadert, en stelt een uitdaging voor het Europese en het nationale financiële beleid. Op Europees niveau moeten er forse wijzigingen komen in de uitgaven voor de landbouw en de structuurfondsen. Op nationaal niveau moet de Nederlandse overheid meer marktgericht gaan denken: meer bevoegdheden voor lagere overheden, meer prikkels en concurrentie bij de uitvoering van overheidstaken. En het overheidstekort moet op termijn worden teruggebracht tot dicht bij evenwicht.

Nederland en Europa

Het historische moment van één Europese munt komt onmiskenbaar dichterbij. Hoe dienen we de totstandkoming van de ene Europese munt te beoordelen in het licht van het gedachtegoed van Tinbergen? Tinbergen stelde dat hoe meer instrumenten een overheid tot zijn beschikking heeft, des te meer doelstellingen van economisch beleid gerealiseerd kunnen worden¹. Vanuit deze optiek zou het afzien van de wisselkoers en deels ook het overheidstekort als actieve sturingsinstrumenten, als een verlies kunnen worden gezien.

Er is echter een verschil tussen de wiskundig-economische benadering van Tinbergen en een benadering vanuit de 'public choice'-theorie. In de praktijk zijn wisselkoersdepreciaties en het laten oplopen van het begrotingstekort vooral gebruikt om problemen vooruit te schuiven en noodzakelijke keuzen te ontlopen. Dit kwam veeleer voort uit politieke onmacht dan uit een rationele economische politiek. Ook andere actoren zoals het bedrijfsleven en werknemers rekenen er dan op dat de overheid bereid is die instrumenten in te zetten en zij anticiperen daarop. De korte-termijnvoordelen van het beschikbaar zijn van deze extra instrumenten zijn vaak op iets langere termijn een nadeel. De naoorlogse geschiedenis van het VK is een treffende illustratie hiervan.

Het inleveren van deze instrumenten zal ertoe leiden dat de discussie sneller zal gaan over echte problemen en echte keuzen, zoals de noodzaak om structurele aanpassingen te plegen in de sfeer van de publieke sector en het functioneren van markten.

EMU als magneet

Onlangs waarschuwde de Britse minister van Buitenlandse Zaken Rifkind ervoor dat de EMU een splijtzwam in Europa zal zijn. Zou deze tweedeling versterkt worden doordat achterblijvers een concurrentievoordeel kunnen behalen door hun valuta ten opzichte van de euro te devalueren? ² Tegen dit tweedelingsmodel met een depreciatiepolitiek van de 'outs' pleit de forse vooruitgang die is en wordt geboekt in het convergentieproces, zelfs bij landen waarvan vrij breed wordt verwacht dat deze niet direct in de kopgroep zullen zitten. Alles wijst erop dat de lidstaten van de EU zich daadwerkelijk inspannen om deelname snel mogelijk te maken. Opvallend is dat het VK en Denemarken die een 'opt out' hebben bedongen, zich niettemin sterk inzetten voor budgettaire en nominale convergentie.

Inzet van depreciatie als instrument betekent niet alleen toenemende problemen met het wisselkoerscriterium maar ook met het inflatie- en rentecriterium. Dit zou deelname aan de EMU tot een fata morgana maken. Een 'out', die in de toekomst aan de muntunie wil deelnemen, zal er dus alles aan gelegen zijn om geloofwaardigheid op te bouwen en te trachten zijn spilkoers zo dicht mogelijk bij de euro te houden. De EMU fungeert aldus niet als splijtzwam maar als magneet.

Geen grote structuurfondsen op Europees niveau

Er is dus een sterke economische ratio om nationale monetaire bevoegdheden over te dragen aan een onafhankelijke Europese Centrale Bank en de nationale monetaire soevereiniteit op te geven. Deze overdracht is overigens alles behalve vanzelfsprekend voor andere elementen van (sociaal-)economisch beleid. Integendeel, de bewijslast ligt bij diegenen die de instrumenten willen overdragen naar supra-nationaal niveau. Zo is er bijvoorbeeld geen goede economische grond voor de grote omvang van de structuurfondsen op Europees niveau. Er is geen ratio voor het ondersteunen van puur nationale en regionale programma's via Brussel. Vanuit het subsidiariteitsbeginsel kunnen dit soort beslissingen beter op nationaal niveau worden genomen.

Er kunnen drie redenen worden genoemd om beslissingen op een lager niveau te laten plaatsvinden ³:

» verschillen in voorkeuren en behoeften worden beter in acht genomen;

» door de concurrentie tussen landen neemt de kans toe dat er betere combinaties van beleidsmaatregelen ontstaan; door een soort natuurlijke selectie vallen de slechte maatregelen af;

» de betrokkenheid van burgers en bedrijven bij het beleid zal groter zijn.

Tinbergen over subsidiariteit

Ook Tinbergen - in zijn tijd een vurig voorstander van internationale samenwerking - dringt aan op subsidiariteit. In zijn *Economic policy: principles and design* merkt hij op "The local autonomy has important human and technical aspects and should be respected as much as possible" ⁴.

Op een aantal terreinen is een gezamenlijke, communautaire aanpak wenselijk. Hier dienen de klassieke motieven uit de openbare financiën richtsnoer te zijn. Schaalvoordelen (bij bepaalde technologieprogramma's) of externaliteiten (bij grensoverschrijdende milieuproblemen of Trans Europese Netwerken) vergen een beleid op Europees niveau. Daarnaast kan een zekere transfer van rijke naar arme landen verdedigbaar zijn. Het paternalistisch motief kan moeilijk worden ingebracht als het gaat om de rolverdeling tussen de Unie en nationale staten.

Toetreden op basis van gelijkwaardigheid

De komende periode zal een fundamentele herziening van het EU-beleid, mede als gevolg van de mogelijke uitbreiding naar Midden- en Oost-Europa, op de agenda staan. Nederland zal zich inzetten voor forse wijzigingen van zowel het landbouwbeleid als de structuurfondsen. Fundamentele wijzigingen in de uitgavenstructuur zijn niet alleen in zichzelf gewenst, maar rondt onvermijdelijk, gezien de kosten die de uitbreiding anders met zich mee zal brengen. De wel geopperde gedachte om nieuwe toetreders een zeer lange aanloopperiode te geven, waarin ze slechts mondjesmaat profiteren van de budgetten van de Europese Unie, lijkt om twee redenen gevaarlijk:

» de niet toetreders hebben op moment van toetreden weinig keus en zullen het tandenknarsend accepteren (blackmail-situatie). Het geeft ze tegelijk het morele recht om na toetreding bij ieder besluit waaraan oude leden meer hechten dan nieuwe, instemming afhankelijk te maken van extra budgettaire middelen (een nieuwe blackmail-situatie);

» we blijven op de lange termijn zitten met dure en ondoelmatige EU- uitgavenprogramma's.

Mijn conclusie luidt: zo snel mogelijk de Europese financiën op orde en besluiten over de toetreding van nieuwe lidstaten op basis van gelijkwaardigheid.

Doelmatigheid en effectiviteit bij de overheid

Hetzelfde pleidooi om de taken en verantwoordelijkheden tussen Brussel en de nationale overheden op een evenwichtige wijze te verdelen kan ook voor de Nederlandse volkshuishouding worden gehouden. Startend vanuit die verantwoordelijkheidsverdeling dient de productie van individuele goederen en diensten zoveel mogelijk aan de markt overgelaten te worden. Goed functionerende markten zijn immers in staat om kapitaal en arbeid op een efficiënte wijze te alloceren en de behoeften en preferenties op een adequate wijze in acht te nemen. Het overheidsbeleid is er om onnodige belemmeringen in het functioneren van markten weg te nemen en actief toe te zien op marktwerking.

Overheid kan leren van de markt

In de toenemende aandacht voor het marktgericht denken past ook een ander besturingsmodel bij de overheid zelf. De overheid kan in haar optreden leren van de markt, en trachten marktprocessen te simuleren (de zogenaamde quasi-markten). Door bij de beleidsuitvoering hiervan gebruik te maken, kan de effectiviteit en doelmatigheid toenemen. Langzaam zien we de fictie van een eenhoofdige staatsgezag à la Hobbes vervagen. In een modernere visie zoals de 'public choice'-theorie bestaat de overheid uit:

» verschillende zelfstandig opererende lagen (rijk/provincies/gemeenten);

» politieke en uitvoerende instanties op alle drie niveaus.

De gedachte dat uitvoerders als hoogste doel hebben naar letter en geest de besluiten van het centrale gezag zonder meer uit te voeren, is niet meer te handhaven. In de public choice theorie worden uitvoerders gezien als producenten die eigen doeleinden kunnen nastreven, zonder dat de 'wal' van de marktwerking het schip keert. Het budgetmechanisme kent mede om deze reden tekortkomingen die niet zonder meer onschuldiger zijn dan de tekortkomingen van het marktmechanisme ⁵. Dit inzicht kan behulpzaam zijn bij de vormgeving van institutionele structuren binnen de collectieve sector.

Op welke wijze vindt dit moderne gedachtengoed zijn vertaling in het beleid? Om inzicht hierin te verkrijgen is het noodzakelijk om onderscheid te maken tussen de opdrachtgever enerzijds en de uitvoerder anderzijds. De relatie tussen de opdrachtgever en uitvoerder wordt in de literatuur beschreven met het 'principaal agent'-model. Kenmerkend voor een dergelijke situatie is dat er sprake is van informatie-asymmetrie. Omdat de uitvoerder exclusieve informatie over de kosten van de door hem te leveren voorziening bezit, kan allocatieve optimaliteit niet worden bereikt. Op verschillende wijzen kan worden getracht deze informatie-asymmetrie af te zwakken. Een sedert de jaren zeventig in ons land ontwikkeld instrumentarium is het gebruik van kengetallen. Op diverse terreinen van de Rijksbegroting valt er nog veel te winnen door het gebruik hiervan.

In veel gevallen kan een stap verder worden gegaan door elementen van marktwerking te introduceren zoals het inbouwen van financiële prikkels of het doorbreken van de monopolie-positie van de uitvoerder ⁶. Door gemeenten financiële stimulansen te geven bij de

uitvoering van de bijstand wordt afwenteling voorkomen en krijgen gemeenten een existentieel belang bij een goed reïntegratie-beleid en fraudebestrijding. Door de thuiszorg in concurrentie uit te voeren kunnen efficiency-winsten worden bewerkstelligd. En door bedrijven een financieel belang te geven in het inperken van ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid worden afwentelingstendenties beperkt. Zeker wat betreft het introduceren van financiële prikkels bij de uitvoering van de sociale zekerheid is Nederland in Europa koploper. Deze trend om te komen tot het inbouwen van financiële prikkels alsmede het introduceren van beheerste vormen van concurrentie zou nog aanzienlijk kunnen worden versterkt.

Doorbreking van uitvoeringsmonopolies

Een Engels gezegde luidt "power corrupts, and absolute power corrupts absolutely". Dit geldt ook voor uitvoeringsmonopolies. Het kan zijn dat ze efficiënt werken, maar dit is ondanks alle kengetallen moeilijk te verifiëren of te falsificeren. Waar uitvoeringsmonopolies uit de aard van de activiteit onontkoombaar zijn, is het soms toch nog mogelijk om periodiek een 'markttest' uit te voeren via aanbesteding. Wie kan dezelfde prestatie leveren tegen geringere kosten? Dit leidt niet alleen tot pure concurrentie op efficiency maar ook tot innovatie. De ervaring met monopolies in Oost-Europa leert dat juist het gebrek aan efficiency en innovatie de zwakheden waren van concurrentieloze economieën.

Tegelijkertijd past bij deze onderwerpen geen dogmatiek: "jeder Konsekwenz führt zum Teufel". Als marktsimulatie enorme toezicht- en regellasten met zich meebrengt die het concurrentievoordeel ruimschoots teniet doet wordt het contra-productief. Naar mijn indruk zijn er echter nog veel mogelijkheden voordat we in die fase terechtkomen.

Decentralisatie van taken en middelen

Een andere vraag betreft het niveau van de overheid als opdrachtgever. Vanuit het subsidiariteitsbeginsel ligt het voor de hand om een zo laag mogelijk niveau te kiezen. In het verleden zijn verschillende taken vanuit de Rijksoverheid gedecentraliseerd naar lagere overheden. Naast de taken dienen overigens de daarmee samenhangende middelen gedecentraliseerd te worden, omdat anders een opwaartse druk op de lokale belastingen plaats zal vinden.

Bij specifieke uitkeringen ontstaat een hybride tussenvorm van een hiërarchisch besturingsmodel met als spelers rijk, lagere overheden en uitvoerder, die een functionele relatie tot elkaar hebben. In feite is sprake van een keten van principaal-agentrelaties. In de vormgeving van de financiële prikkels in de eerste schakel is het van belang rekening te houden met de daarop volgende schakel. Een voorbeeld waarin een dergelijke hybride vorm wordt uitgewerkt is het stads- en streekvervoer. In het verleden bestond er een rechtstreekse bestelingsrelatie tussen rijk en vervoerder. In de toekomst zal het rijk de gelden decentraliseren naar provincies en gemeenten en zal op basis van globale sturing worden getracht de doeleinden van rijksbeleid te verwezenlijken. De provincies en gemeenten zullen vervolgens de vervoertaak gaan aanbesteden. Voordeel is dat lagere overheden en vervoerders de verschillen in voorkeuren en behoeften beter in acht nemen, en de bestaande vervoerder weet dat efficiëntere en meer innovatieve aanbieders hun contract kunnen overnemen. Voor de financiële vormgeving van dergelijke hybride relaties zijn geen pasklare oplossingen voor handen. Hier ligt mijns inziens nog een interessant onderzoeksveld voor de openbare financiën, waarbij bruggen te slaan zijn naar organisatiewetenschappen.

Kapitaaldienst geeft betere afweging voor investeringen

Richt de inzet van het nieuwe financiële instrumentarium zich vooral op de uitvoering van beleid, ook op het niveau van beleidsvoorbereiding en besluitvorming zijn nog verbeteringen denkbaar. Door de introductie van het trendmatige begrotingsbeleid en met name de uitgavenkaders en de behoedzame economische uitgangspunten heerst er meer stabiliteit en rust in de overheidsfinanciën, waardoor er meer aandacht aan structurele lange-termijnvraagstukken kan worden gegeven. Door de invoering van een kapitaaldienst kan de afwegingsfunctie van de begroting nog worden versterkt. Een kapitaaldienst kan een belangrijk hulpmiddel zijn om de bevoordeling die het huidige systeem aan lopende uitgaven biedt, weg te nemen en een meer evenwichtige afweging te bevorderen.

Er bestaat de neiging om bij budgettaire krapte investeringsuitgaven als eerste te beperken, aangezien dit niet de bestaande voorzieningen aantast, en er relatief grote bedragen op de korte termijn kunnen worden bespaard. Bovendien tracht de politiek de kasklem te ontgaan door de particuliere sector te laten financieren zodat op de begroting niet in één keer het hele investeringsbedrag verschijnt doch het exploitatiebedrag. Dat lagere exploitatiebedrag geldt echter voor een lange periode. Dit leidde in het verleden tot ondoelmatige financieringsconstructies bij gevangenissen, gerechtshoven en tunnels, die de politiek op de korte termijn uit de brand hielpen en banken een vrij risicoloze winst bezorgden, doch de belastingbetaler op de lange termijn dupeerden. In het huidige systeem kan dit slechts als gevolg van het machtswoord van de minister van Financiën worden voorkomen.

De bezwaren die ook door mijzelf in het verleden zijn aangevoerd tegen de kapitaaldienst lijken te kunnen worden ondervangen. Zo kan het afbakeningsprobleem - wat zijn kapitaaluitgaven? - worden opgelost door een strikte aansluiting te maken met de - op internationale voorschriften gebaseerde - staatsbalans. Het misbruik maken van korte-termijninverdieneffecten is niet meer mogelijk bij een trendmatig begrotingsbeleid met uitgavenkaders ⁷.

Er is me natuurlijk veel aan gelegen om de verworvenheden van de nieuwe begrotingssystematiek in tact te laten. Er worden plannen uitgewerkt om de kas-uitgavenplafonds te vertalen naar kostenplafonds om daarmee de spilfunctie van uitgavenkaders te behouden. Indien de uitgavennormering voortaan op basis van kosten gaat in plaats van op kasbasis, ontstaan er wel extra onzekerheden omtrent het niveau van de kasuitgaven. Met deze grotere fluctuaties van de kasuitgaven dient rekening te worden gehouden bij de marge die wordt gehanteerd tussen de plafondwaarde van het tekort en de trendmatige doelwaarde.

Vast punt

Tot nu toe is mijn beschouwing kwalitatief geweest. Wat het begrotingsbeleid voor de komende kabinetperiode betreft toch even op zoek naar een vast punt: het begrotingstekort. De regeringsleiders van de Europese Unie hebben in het kader van het Stabiliteitspact gezamenlijk uitgesproken dat moet worden gestreefd naar begrotingsposities "close to balance". Dit om de kans verwaarloosbaar klein te maken dat tijdens de conjunctuurcyclus het EMU-tekortplafond wordt overschreden.

Ieder land zal in dat verband zijn eigen risico-analyse moeten maken, en op basis daarvan een middellange-termijneriëntatie moeten kiezen die bij die filosofie past. 'Close to balance' betekent niet per definitie een tekort, het kan ook een overschot zijn zoals de sociaal-democratische regering van Zweden inmiddels heeft aangekondigd.

De eisen die worden gesteld voor het deelnemen aan de EMU zijn mijn inziens geen ongewenste belemmering voor het Nederlandse begrotingsbeleid. Ook vanuit nationale optiek is het gewenst verder te gaan met de sanering van de overheidsfinanciën. De schuldquote bevindt zich nog steeds op een te hoog niveau, waardoor een te groot gedeelte van de overheidsuitgaven aan rentebetalingen besteed dient te worden. Een verdere reductie van het financieringstekort is nodig om de druk van die rentebetalingen op de begroting te verminderen. Temeer omdat er op de middellange en langere termijn grote budgettaire behoeften zijn die ingepast moeten worden, bijvoorbeeld in de sfeer van infrastructuur, de kwaliteit van het onderwijs en de vergrijzing, en natuurlijk ook een verdere verlaging van de collectieve lastendruk. Lagere tekorten nu, betekenen lagere lasten voor toekomstige generaties en dus een meer evenwichtige uitkomst in termen van intergenerationele overdrachten ⁸.

Stel dat wij er in zouden slagen om in 2002 een financieringstekort te bereiken dat 2%-punt van het bbp lager is dan het niveau in 1998, dan betekent dat in datzelfde jaar een besparing op de rentelasten van 2 à 3 miljard gulden ten opzichte van het scenario waarin het tekort constant blijft; budgettaire ruimte die nadien oploopt tot circa f. 15 miljard in 2010.

Slot

We maken ons op voor de eenentwintigste eeuw. In de afgelopen jaren is de Nederlandse economische prestatie onmiskenbaar verbeterd. Maar is er geen reden voor zelfgenoegzaamheid. Aan de horizon doemen belangrijke uitdagingen op. Voor het aangaan van die uitdagingen is een lange-termijnstrategie nodig. Op het niveau van de EU is de uitdaging een hervorming van het Europese begrotingsbeleid en een degelijke EMU als sluitstuk van de interne markt. Nationaal moeten we onze voortrekkersrol met betrekking tot de hervormingen in de collectieve sector zowel qua besluitvormingsprocedure als wat betreft de financiële vernieuwing bij de uitvoering koesteren.

De lange-termijnstrategie vereist ook permanente aandacht en vooruitgang bij het beter functioneren van markten. Daarnaast moet financiële ruimte worden gemaakt voor de gevolgen van de vergrijzing, extra uitgaven voor infrastructuur en de kwaliteit van onderwijs en voortgaande lastenverlichting. Naast een stevig werkgelegenheidsbeleid is hiervoor vereist een verdere tekortreductie op de korte termijn zodat de groeiende omvang van de vrijvallende rentelasten zo snel mogelijk op een productieve manier kan worden benut. In wielrenteremen hebben we thans weer aansluiting bij de kopgroep van Europa. Onze ambities liggen echter hoger. Het moet mogelijk zijn om de beste van Europa te worden. Een coureur kan niet alleen maar de koers winnen, als hij attent en nauwgezet zijn concurrenten in de gaten houdt, hij moet zelf de beslissende demarrage plegen

1 J. Tinbergen, *On the theory of economic policy*, North-Holland, 1952.

2 Zo wees Kool er onlangs op dat het in de praktijk moeilijk zal zijn voor 'outs' om hun nominale wisselkoers stabiel te houden. Zie C.J.M. Kool, *De andere kant van de ene munt*, inaugurale rede, Universiteit Maastricht, 27 september 1996.

3 Zie W.T.M. Molle, Subsidiariteit, *ESB*, 21 september 1994, blz. 856-857. Voor een uiteenzetting over op welke wijze bij de uitgavenkant de verschillen in individuele voorkeuren en behoeften mee kunnen worden gewogen, zie R.A. Musgrave, *Cost-benefit analysis in the theory of public finance*, *Journal of Economic Literature*, 1969, blz. 797-806.

4 J. Tinbergen, *Economic policy: principles and design*, North-Holland, 1956.

5 Kraan geeft een analyse van de tekortkomingen van het budgetmechanisme en van mogelijke institutionele hervormingen die daaraan tegenwicht kunnen bieden. Zie D.J. Kraan, *Budgetary decisions: a public choice approach*, Cambridge University Press, 1996.

6 De huidige interdepartementale beleidsonderzoeken staan dan ook in het teken van financiële vernieuwing.

7 Voor een uiteenzetting over deze korte termijn inverdieneffecten zie G. Zalm, *Mythen, paradoxen en taboes in de economische politiek*, inaugurale rede VU, 23 mei 1990, blz. 17-21.

8 E.J. van Kempen, [Betaalt de baby de 'boom'](#), *ESB*, 6 september 1996, blz. 724-728.