

Naar gezonde overheidsfinanciën?

Onlangs verscheen het achtste rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte. Dit rapport bevat adviezen over het begrotingsbeleid in de jaren negentig. In dit artikel wordt het rapport besproken. De auteurs hebben er niet veel goede woorden voor over. Het ontbreekt in het rapport aan een systematische behandeling van mogelijke beleidskeuzen en een goede onderbouwing van de gepresenteerde aanbevelingen.

DRS. J. DE HAAN – PROF. DR. C.A. DE KAM – DR. C.G.M. STERKS*

Weergave in hoofdlijnen

In mei 1988 vroeg het kabinet om een advies van de Studiegroep Begrotingsruimte over het te voeren begrotingsbeleid in de jaren na 1990. Half januari 1989 is het gevraagde rapport gepubliceerd¹. Wij vatten eerst de voornaamste conclusies en aanbevelingen uit het rapport samen. Vervolgens plaatsen wij enkele kritische kanttekeningen.

De Studiegroep gaat uit van een reële economische groei van circa 2,5% per jaar. Dat noopt ook in de komende kabinetsperiode tot een terughoudend uitgavenbeleid². Voor deze conclusie geeft de Studiegroep twee argumenten. Ten eerste is het nodig het financieringstekort van het Rijk verder terug te brengen. Zo kan de stijging van staats-schuld en rentelasten (uitgedrukt in procenten van het netto nationaal inkomen) rond het midden van de jaren negentig omslaan in een daling. Daartoe wordt voor de jaren 1991-1994 een reductie van het financieringstekort aanbevolen met 2 tot 3%-punt nni, vanaf het nu voorziene niveau van het tekort in 1990 (5,25% nni). De Studiegroep noemt een verdere daling van het tekort na 1994 wenselijk. Een eindwaarde voor het tekort wordt echter niet gekwantificeerd. In dit verband wordt de gulden financieringsregel als een mogelijk handvat genoemd. Deze regel houdt in dat voor rijksuitgaven van consumptieve aard geen staatsleningen worden afgesloten. Dit oriëntatiepunt zou volgens de opstellers van het rapport een verdere reductie van het tekort impliceren tot om en nabij 2% nni. Herinvoering van het onderscheid tussen de gewone dienst (consumptie) en de kapitaaldienst (investerings) noemt de Studiegroep echter onwenselijk. Voorts wordt geadviseerd om vast te houden aan het financieringssaldo van het Rijk, inclusief de-budgettering, als te normeren grootheid. Een overgang op het internationaal meer gangbare vorderingensaldo wijst de Studiegroep af.

Het tweede argument voor een terughoudend uitgavenbeleid is de wenselijk genoemde verlaging van het peil van belastingen en premies voor de sociale verzekeringen (uitgedrukt in procenten van het nni). De Studiegroep stelt dat

het hoge peil van deze heffingen schadelijk is voor de nationale economie. In dit verband wordt gewag gemaakt van afwenteling van lasten, aantasting van de efficiënte werking van markten, belastingvlucht en de groei van de informele economie. In de visie van de Studiegroep is een verlaging van de bedoelde heffingen bevorderlijk voor een gematigde ontwikkeling van de loonkosten. Zij is tevens wenselijk vanuit het oogpunt van internationale verhoudingen. De Studiegroep duidt echter geen streefwaarde voor het toekomstige macropoel van belastingen en sociale premies aan. Kennelijk is tekortreductie op korte termijn urgenter dan lastenverlichting. Beide desiderata worden echter nergens expliciet en gemotiveerd tegen elkaar afgewogen.

Betere uitgavenbeheersing

De gebrekkige beheersbaarheid van de rijksuitgaven bedreigt – zeker bij de veronderstelde betrekkelijk gematigde economische groei – de haalbaarheid van de geformuleerde doelstellingen voor het tekort en heffingenpeil. Deze slechte beheersbaarheid is in de hand gewerkt doordat het begrotingsbeleid zich lange tijd uitsluitend op het saldo van inkomsten en uitgaven heeft gericht. Het financieringstekort stond immers centraal. Sinds 1976 is daar een norm voor het macropoel van belastingen, premies en de meeste niet-belastingmiddelen bijgekomen. Sinds 1986 zijn de rijksuitgaven direct genormeerd, al "bleek deze norm rekbaar te zijn in combinatie met doelstellingen die zijn gekoppeld aan het nationaal inkomen"³. Door de relatief gunstige economische ontwikkeling veroorzaakte be-

* Vakgroep Algemene Economie, Economische Faculteit van de Rijksuniversiteit Groningen.

1. *Naar gezonde overheidsfinanciën*, Achtste rapport Studiegroep Begrotingsruimte, Tweede Kamer, vergaderjaar 1988-1989, 20.995, nr. 1.

2. C.A. de Kam, W.A. Vermeend, Kiezen en delen, *ESB*, 11 januari 1989, blz. 36-37.

3. *Naar gezonde overheidsfinanciën*, blz. 6.

lastingmeevallers zijn gebruikt voor de bekostiging van forse uitgavenoverschrijdingen, zonder dat het tekort (als percentage nni) eerder gestelde limieten te boven ging. Anders gezegd, de nagestreefde budgetdiscipline leed schipbreuk op de rots van het *noemereffect*. Bovendien is keer op keer de hand gelicht met afspraken voor een stringent begrotingsbeleid. Hierdoor hebben zich ten opzichte van eerder bepaalde taakstellende uitgavenniveaus omvangrijke overschrijdingen voorgedaan. Voor de periode 1983-1986 noemt de *Miljoenennota 1987* een uitgavenoverschrijding van het Rijk van ruim f 13,5 mrd., waar tegenover circa f 5,5 mrd. wegens compenserende ombuigingen staat. Blijkens de *Miljoenennota 1989* wordt voor dit jaar – ten opzichte van het regeerakkoord uit 1986 – op de rijksbegroting een uitgavenoverschrijding van f 10,2 mrd. geconstateerd. Hiervan is f 6,2 mrd. door ombuigingen gecompenseerd. De uitgaven voor de sociale verzekeringen liggen in 1989 f 5 mrd. hoger dan in het regeerakkoord is vastgelegd. Deze overschrijding is (nog) niet gecompenseerd⁴.

Om het uitgavenverloop beter te kunnen beheersen, stelt de Studiegroep voor bij de aanstaande kabinetsformatie nominale uitgavenlimieten per begrotingshoofdstuk vast te stellen. Dat heeft alleen zin, indien de meerjarencijfers een juist beeld geven van de uitgavenontwikkeling bij ongewijzigde voortzetting van het bestaande beleid. Daarom dringt de Studiegroep erop aan dat vóór de volgende kabinetsformatie een onderzoek wordt gedaan in hoeverre de meerjarencijfers een adequate en betrouwbare weerspiegeling vormen van de bestaande beleidsvoornemens. Tevens zou per begrotingshoofdstuk een reserve voor tegenvallers moeten worden gevormd ter grootte van 1 à 2% van het uitgaventotaal. Ter versterking van de budgetdiscipline wordt tevens geadviseerd in de jaarlijkse Leningwet het bedrag voor aan te gane leningen te plafonneren. Dat plafond is afgestemd op het maximaal toelaatbare financieringstekort van dat jaar. Een onvermijdbare overschrijding van het plafond zou ten laste moeten komen van het leningplafond van het daaropvolgende jaar.

De bij de kabinetsformatie afgesproken uitgavenlimieten zouden in beginsel richtsnoer voor de gehele kabinetsperiode dienen te zijn. Als de economische ontwikkeling ingrijpend afwijkt van wat tijdens de kabinetsformatie is verondersteld, kan het nodig zijn de budgettaire doelstellingen te herzien. De Studiegroep stelt voor de mogelijkheid te openen voor een herijking van het beleid halverwege de kabinetsperiode.

Met de meeste aanbevelingen van de Studiegroep voor zover die zijn gericht op verbetering van de uitgavenbeheersing kunnen wij instemmen. Een uitgavennorm kan voorkomen dat overschrijdingen ten onrechte ongecompenseerd blijven. De vraag rijst waarom de Studiegroep kiest voor een nominale norm, in plaats van voor een reële norm⁵. Het antwoord hierop blijft de Studiegroep ons echter schuldig. De vorming van een reserve per begrotingshoofdstuk maakt het gemakkelijker om toekomstige uitgavenoverschrijdingen te compenseren op het begrotingshoofdstuk waarop zij zich voordoen. Tegenvallers hoeven dan minder snel te worden versleuteld over alle begrotingshoofdstukken. Dit zal de budgetdiscipline (en de sfeer in de ministerraad) verbeteren. Bewindslieden hebben er dan eerder vertrouwen in dat alle collegae zich daadwerkelijk onderwerpen aan de regels van het stringente begrotingsbeleid. Dit is essentieel voor een betere budgetdiscipline⁶. De zin van het opnemen van een jaarlijks plafond in de Leningwet ontgaat ons echter. Als de doelstelling voor het financieringstekort in een bepaald jaar niet wordt gehaald, zal meer geleend moeten worden dan oorspronkelijk de bedoeling was. Door het voorgestelde plafonneringssysteem zal in het eerstvolgende jaar het tekort dan extra moeten dalen. Dat kan averechtse gevolgen hebben. Wij komen hier op terug.

Financierings- of vorderingstekort normeren?

De Studiegroep toont zich voorstander van een norm voor het feitelijke financieringstekort. In de periode 1991-1994 moet dit tekort met 2 à 3%-punt omlaag. Het belangrijkste argument hiervoor is de noodzaak van stabilisatie (en daling) van de staatsschuldquote en, in samenhang hiermee, teruggingring van de rentelasten in procenten van het nationaal inkomen. Het verdient daarom geen aanbeveling "de wenselijke omvang van het financieringstekort (opnieuw) te baseren op de uitgangspunten van het structurele begrotingsbeleid, gericht op het wegwerken van overschotten op de lopende rekening van de betalingsbalans. Van groot gewicht voor die stellingname is ... de overweging dat een dergelijke normering onvoldoende recht doet aan de beheersing van de staatsschuld en rentelasten"⁷.

De vraag rijst waarom het *financieringssaldo* wordt genormeerd en niet het internationaal gangbare vorderingensaldo. Het verschil tussen beide grootheden bestaat uit de netto kredietverlening door het Rijk. De Studiegroep geeft twee argumenten. Ten eerste brengt het vorderingensaldo het (bruto) beroep van de overheid op de kapitaalmarkt onvoldoende tot uiting. Ten tweede valt bij normering van het vorderingensaldo de kredietverlening door het Rijk buiten elke norm. Hoewel financieringstekort en vorderingstekort op het ogenblik bijna even groot zijn, is het toch de moeite waard om even stil te staan bij de keuze van de Studiegroep. De selectieve manier waarop zij haar voorkeur verdedigt is namelijk illustratief voor veel andere beschouwingen in het rapport. Terwijl ontwikkelingen in het buitenland herhaaldelijk worden genoemd als argument ter rechtvaardiging van bepaalde standpunten (onder andere ter afwijzing van de gulden financieringsregel), speelt dit argument bij de keuze van het te normeren tekort opeens geen enkele rol meer. Aan argumenten voor normering van het vorderingensaldo gaat de Studiegroep voorbij. Bij normering van het *vorderingensaldo* hoeft het tekort niet te worden gecorrigeerd voor vervroegde aflossingen van woningwetleningen. Bovendien sluit het vorderingensaldo aan bij de mutatie in de *netto* schuld van de overheid. Zodoende ontstaat een meer directe relatie met de *netto* rentelasten. Bruto rentelasten zeggen niet zo veel als deze voor een belangrijk deel worden gecompenseerd door renteontvangsten. Het argument van de Studiegroep dat het financieringstekort het beroep van de overheid op de kapitaalmarkt beter weergeeft is niet sterk. Eerder betoogt de Studiegroep namelijk dat bij een analyse van de financieringsproblematiek moet worden gekeken naar de financieringsbehoefte (= financieringstekort + aflossing op bestaande schuld).

Normering van het feitelijke of structureel tekort?

Normering van het feitelijke financieringstekort heeft een pro-cyclische invloed. Als de overheidsinkomsten door een conjuncturele terugslag tegenvallen, moeten de uitgaven binnen de norm eveneens dalen, waardoor de neergaande conjunctuurbeweging wordt versterkt. Ook vanuit beheerstechnisch oogpunt is dit een onwenselijke situatie. Desondanks wijst de Studiegroep een *structurele* norm

4. Idem, blz. 13-14.

5. J.A.J. Alders, Toekomstig begrotingsbeleid, *ESB*, 1 februari 1989, blz. 111-116.

6. S.J. Toirkens, *Schijn en werkelijkheid van het bezuinigingsbeleid*, Kluwer, Deventer, 1988, blz. 257.

7. *Naar gezonde overheidsfinanciën*, blz. 11.

voor het financieringssaldo van de hand. Opvallend is nog dat de Studiegroep als bezwaar tegen de gulden financieringsregel juist de pro-cyclische werking ervan aanvoert. Bij de voorgestelde feitelijke tekortnorm is dat blijkbaar geen probleem. Dat is het echter wél. In combinatie met het voorgestelde leningplafond kan een conjuncturele tegenvaller ernstige gevolgen hebben. De plafonnering houdt in dat onvermijdbare overschrijdingen van de afgesproken maximale omvang van aan te gane leningen ten laste komen van het volgende jaar. Stel dat in het nieuwe regeerakkoord wordt vastgelegd dat het tekort in de jaren 1991-1994 jaarlijks met 0,5%-punt nni zal worden gereduceerd. Dit betekent dat het tekort in 1991 van 5,25% naar 4,75% nni moet dalen; stel dat het door een conjuncturele tegenvaller uitkomt op 6%, dan moet het tekort in 1992 niet op 4,25% uitkomen, maar op 3% nni⁸. Dit betekent dat het feitelijke tekort in één jaar van 6% naar 3% moet worden gereduceerd! Cijfers over de omvang van de hierdoor eventueel aangerichte schade worden niet gegeven.

Dat de Studiegroep het argument van de pro-cyclische invloed niet consequent gebruikt blijkt ook uit de afwijzing van normering van de uitgavenquote (de uitgaven van het Rijk uitgedrukt in procenten van het nni), mede vanwege de pro-cyclische invloed hiervan.

De norm voor het tekort

Deze ad-hoc-benadering legt een fundamentele zwakte van het rapport van de Studiegroep bloot. Het bevat nauwelijks enig verband met de theorie; een systematisch raamwerk waarbinnen de diverse keuzeproblemen kunnen worden geanalyseerd ontbreekt. Juist in de passages over de normering van het financieringstekort is dit goed merkbaar. Bij de bepaling van de aanvaardbare omvang van het overheidstekort kunnen in beginsel vier criteria worden gehanteerd, te weten:

1. het spaarsaldo van de particuliere sector;
2. de ontwikkeling van de staatsschuldquote en de rentelasten;
3. de monetaire gevolgen van een bepaalde omvang van het tekort; en
4. de aard van de uitgaven waarvoor wordt geleend⁹.

Wij besteden kort aandacht aan elk van deze criteria. Het structurele begrotingsbeleid uit de jaren zestig en zeventig beoogde het saldo van overheidsuitgaven en -inkomsten af te stemmen op de structurele *verhouding tussen particuliere besparingen en investeringen*. Hoewel de Studiegroep erkent dat een structureel begrotingsbeleid vanuit beheerstechnische invalshoek belangrijke voordelen kent, wordt herinvoering van het traditionele structurele begrotingsbeleid met klem afgewezen. Het argument is dat dit kan leiden tot een onverantwoorde stijging van de staatsschuld. Of dit argument in de huidige situatie actueel is, blijft echter onduidelijk. In het rapport ontbreekt een gedegen analyse van de te verwachten ontwikkeling van besparingen en investeringen in relatie met het saldo op de lopende rekening van de betalingsbalans. Bijlage 2 geeft slechts cijfers over de ontwikkeling van de besparingen en de investeringen in het verleden, zonder dat een verband wordt gelegd met het gevoerde begrotingsbeleid. Dit is onbevredigend, omdat het kabinet de Studiegroep expliciet heeft gevraagd om advies, mede in het licht van de invloed van "demografische, maatschappelijke en technologische ontwikkelingen" op de besparingen en investeringen¹⁰.

Ook gaat de Studiegroep voorbij aan de beschouwingen van de Commissie van Economische Deskundigen (CED) van de SER. In haar rapport uit 1988 noemt de CED een aantal belangrijke bezwaren tegen het traditionele structu-

rele begrotingsbeleid¹¹. Terwijl de Studiegroep enerzijds een terugkeer naar het structurele begrotingsbeleid afwijst gezien de ontoelaatbare stijging van de staatsschuld die daarmee mogelijk gepaard zou gaan, wordt anderzijds gesteld dat het particuliere spaarsaldo soms wel degelijk van belang kan zijn bij de bepaling van de gewenste omvang van het financieringstekort¹². Onder welke omstandigheden en op welke manier dat spaarsaldo dan een rol kan spelen, wat de gevolgen zijn als met een eventueel bestaand spaarsaldo geen rekening wordt gehouden (onderbesteding, kapitaalexport?), over dit soort vragen laat de Studiegroep zich met geen woord uit.

Juist aan de *ontwikkeling van de staatsschuldquote en de rentelasten* kent de Studiegroep een zwaar gewicht toe. De grote mate van overeenstemming die in Nederland bestaat over de noodzaak het financieringstekort terug te dringen hangt nauw samen met de explosieve groei van de rentelasten. Het is dus niet zo verwonderlijk, dat ook de Studiegroep haar beleidsaanbevelingen voornamelijk op dit argument baseert. Toch kunnen enkele kanttekeningen worden geplaatst bij wat de Studiegroep hierover schrijft (of juist niet schrijft).

Ten eerste gaat de Studiegroep geheel voorbij aan allerlei bezwaren tegen het gebruik van stabilisatie van de staatsschuld- en/of de rentelastenquote als criterium voor de bepaling van het aanvaardbare financieringstekort. Deze norm is namelijk niet erg 'hard'¹³. Aangezien de staatsschuld 70% van het nationale inkomen bedraagt, mag het tekort voor elk punt extra inkomensstijging (meer groei of meer inflatie) 0,7% nni (= f 3 mrd.) hoger zijn, zonder dat de doelstelling voor een stabiele staatsschuldquote in gevaar komt. Dit maakt het voor beleidsmakers wel erg verleidelijk de toekomstige economische groei te rooskleurig in te schatten, dan wel enkele procenten inflatie per jaar als werkhypothese te omhelzen. Bij stabilisatie van de rentelastenquote is de ontwikkeling van de rentevoet cruciaal. Wanneer – om de gedachten te bepalen – de rentevoet van 7% naar 6% daalt, mag de staatsschuld met ruim 14% (of wel ruim f 40 mrd.) stijgen, zonder dat de gekozen doelstelling in gevaar komt. Dit geldt uiteraard pas wanneer de rente op de gehele voorraad uitstaande schuld is verlaagd. Maar dat duurt bij de huidige gemiddelde looptijd van de schuld hooguit een jaar of acht. Het bedrag dat over een kabinetperiode langs deze weg 'vrij' komt, bedraagt al gauw zo'n f 20 mrd. Voor 'spending departments' zal de verleiding groot zijn om de extra ruimte door dergelijke renteveranderingen naar zich toe te halen. De enige manier om dit te voorkomen is van tevoren allerlei scenario's op te stellen waarin staat aangegeven welke ontwikkeling van beide quotes wordt nagestreefd indien de economie zich anders ontwikkelt dan eerder werd aangenomen.

Ten tweede valt te wijzen op de invloed van het financieringstekort op de rente in Nederland. Terwijl de Studiegroep enerzijds benadrukt dat de buitenlandse rente grote invloed heeft op de Nederlandse rentestand, meent de Studiegroep anderzijds dat de Nederlandse rente zich mede op een (reëel) hoog niveau bevindt door het beroep van de overheid. Deze laatste bewering wordt niet nader gefun-

8. Om de gedachten te bepalen gaan wij in ons rekenvoorbeeld eenvoudigheidshalve uit van een constant netto nationaal inkomen.

9. R.W.R. Price, P. Muller, Structural budget indicators and the interpretation of fiscal policy stance in OECD economies, *OECD Economic Studies*, nr. 3, 1984, blz. 27-72.

10. *Naar gezonde overheidsfinanciën*, blz. 62.

11. Commissie van Economische Deskundigen, *Rapport publieke uitgavennorm en collectieve lastendruk*, SER Publikatie 88/02, Den Haag, 1988.

12. *Naar gezonde overheidsfinanciën*, blz. 11.

13. Zie ook C.G.M. Sterks, De gewone dienst en de kapitaaldienst van de rijksbegroting. Een zinnig onderscheid?, *Bestuur*, te verschijnen in februari 1989.

deerd en staat op gespannen voet met de eerste. Als buitenlandse en Nederlandse financiële markten sterk zijn geïntegreerd, bepaalt het buitenlandse renteniveau immers ook de rentestand in ons land. Zolang buitenlandse beleggers voldoende vertrouwen hebben in de Nederlandse economie en het Nederlandse economische beleid – en de Studiegroep constateert dat dit op het ogenblik het geval is – zal een groter beroep van de overheid *niet* leiden tot een hogere binnenlandse rente. Desondanks kan voor handhaving van het vertrouwen van beleggers stabilisatie en verlaging van de schuldquote wenselijk zijn.

Ten derde is het financieringsbeleid van de staat van belang. Door de oplopende schuldquote en de looptijdverkorting van nieuw uitgegeven staatsschuld ontstaat in de toekomst een aanzienlijke herfinancieringsproblematiek. Het valt te waarderen dat de Studiegroep hier aandacht aan besteedt en verschillende scenario's voor de toekomstige financieringsbehoefte van het Rijk presenteert. Deze *financieringsbehoefte* is gelijk aan het financieringstekort vermeerderd met de aflossingen op de bestaande staatsschuld. Helaas analyseert de Studiegroep niet in hoeverre mag worden aangenomen dat de houders van staatsschuld deze bij aflossing automatisch zullen herbeleggen in nieuwe staatsschuld. Bijna de helft van de staatsschuld is in handen van institutionele beleggers. Gezien de te verwachten demografische ontwikkelingen is het de vraag, of pensioenfondsen in de toekomst de ontvangende aflossingen automatisch in staatsschuld zullen herbeleggen. Gelet op de bewoordingen van de adviesaanvraag had de Studiegroep uitgebreider op dit vraagstuk in moeten gaan. Opmerkelijk is dat resultaten van reeds verricht onderzoek onvermeld blijven¹⁴. Indien zich problemen zullen voordoen bij herfinanciering van de staatsschuld, is een bezinning op het financieringsbeleid van de Staat extra op haar plaats. Juist daarom had de Studiegroep aandacht dienen te besteden aan recente suggesties ter zake¹⁵.

Aan de *monetaire gevolgen van een bepaald begrotingstekort* besteedt de Studiegroep niet systematisch aandacht. Slechts terloops komt de monetaire financiering aan het eind van de jaren zeventig ter sprake. Ook de indirecte monetaire financiering krijgt niet de aandacht die zij verdient. Aan de voorwaarden die het wisselkoersbeleid kan stellen aan de financiële overheidspolitiek wordt gedeeltelijk voorbij gegaan.

Gulden financieringsregel

Ten slotte het criterium van de *aard van de uitgaven* waarvoor wordt geleend. Terwijl de Studiegroep tot de conclusie komt dat het niveau van de overheidsinvesteringen een geschikt "oriëntatiepunt" vormt voor de op langere termijn beoogde waarde van het financieringstekort, worden toepassing van de gulden financieringsregel en herinvoering van het onderscheid tussen gewone en kapitaaldienst op de rijksbegroting desondanks afgewezen¹⁶. Het belangrijkste argument is dat daardoor allerlei problemen zullen ontstaan bij de afbakening van het begrip overheidsinvesteringen. Als tweede argument tegen de gulden financieringsregel noemt de Studiegroep de gebrekkige informatie over de toe te passen afschrijvingsregels. Het derde argument tegen invoering van de gulden financieringsregel is dat dit thans tot te hoge ombuigingen zou leiden. Toepassing van de gulden financieringsregel betekent volgens de Studiegroep een financieringstekort van 2% nni en deze doelstelling is in de komende kabinetsperiode nog niet haalbaar. De wijziging van de Comptabiliteitswet die nodig is bij wederinvoering van het onderscheid tussen de gewone en de kapitaaldienst is volgens de Studiegroep problematisch, omdat dit de huidige Operatie Comptabel Bestel

belemmert. Wij achten deze argumentatie onvoldoende om de conclusie te dragen.

Volgens de gulden financieringsregel mag alleen voor investeringsuitgaven worden geleend. Spending departments zullen daarom het investeringskarakter van allerlei programma's benadrukken. Uiteraard kunnen zich dan problemen voordoen bij de *afbakening van overheidsinvesteringen*. Maar dit geldt natuurlijk even zeer als de overheidsinvesteringen worden gebruikt als "oriëntatiepunt". Als de argumentatie tegen herinvoering van een gewone en een kapitaaldienst juist zou zijn, dan kan het niveau van de overheidsinvesteringen nimmer als oriëntatiepunt dienen. Opmerkelijk is verder dat de Studiegroep stelt dat "vergroting van het aandeel van de uitgaven die de economische structuur versterken prioriteit verdient"¹⁷. Een nadere onderbouwing van dit standpunt ontbreekt echter. Ook het advies van de SER over infrastructurele investeringen blijft onbesproken¹⁸.

De problemen die de Studiegroep voorziet bij de afbakening van overheidsinvesteringen worden overschat, zeker bij vergelijking met de zwaarigheden die ontstaan door de voorgestelde alternatieve normen van een stabiele staatsschuld- en rentelastenquote. In het licht van de eerder gekwantificeerde bezwaren tegen stabilisatie van beide quotes is de 'rek' in de definitie van kapitaaluitgaven gering. Om het tekort met 1%-punt nni te laten stijgen, moet de (overigens ruime) definitie van kapitaaluitgaven die de Studiegroep hanteert met zeker 50% worden opgerekt!

Voor de *bepaling van de afschrijvingen* op de overheidsinvesteringen kunnen vóór invoering van de gulden financieringsregel afspraken worden gemaakt. Hiertoe had de Studiegroep richtlijnen kunnen geven. Het totale afschrijvingsbedrag zal waarschijnlijk erg laag zijn, zodat creatieve boekhouders door definitiewijzigingen niet veel ruimte kunnen scheppen. De bruto-investeringen van het Rijk bedragen hooguit 1% van het nationale inkomen (tabel 2 in het rapport) en de afschrijvingen hooguit de helft daarvan (blz. 31).

Woltjer heeft betoogd dat de risico's van 'definitieervuiling' tevens kunnen worden beperkt door de afbakening van kapitaaluitgaven en afschrijvingen in de Comptabiliteitswet vast te leggen¹⁹. De Studiegroep voert hiertegen als bezwaar aan dat een wet "uiteraard steeds te wijzigen is". Dat bezwaar geldt kennelijk niet voor de Leningwet die op een andere plaats in het rapport zo'n belangrijke plaats krijgt toebedeeld bij de beheersing van de publieke uitgaven. Toetsing door de Algemene Rekenkamer – eveneens door Woltjer bepleit – is volgens de Studiegroep onmogelijk, omdat de rol van de Rekenkamer betrekking heeft op de laatste fase van de begrotingscyclus (rekening en verantwoording) en niet op de begrotingsvoorbereiding.

vervolg op blz. 142

14. Zie bij voorbeeld E.A. Bolhuis, W.J. Vossers, *Pensioenfondsen in Nederland*, CPB Occasional Paper, nr. 38, Centraal Planbureau, Den Haag, 1986.

15. Zie bij voorbeeld M.V.A. Pohlkamp, Het financieringsbeleid van de staat, *ESB*, 30 maart/6 april 1988, blz. 285-289 en K.P. Goudswaard, *Doelstellingen en effecten van de schuldpolitiek*, Amsterdam, 1988. Goudswaard pleit voor introductie van geïndexeerde leningen. Deze zouden een bijdrage kunnen leveren aan de gewenste looptijdverlenging en verlaging van de rentelasten.

16. Voor een bepaalde variant van de gulden financieringsregel is eerder gepleit door De Haan en Sterks, en Woltjer. Zie J. de Haan, C.G.M. Sterks, *De noodzaak van normen*, Teldersstichting, geschrift nr. 62 en H.J. Woltjer, *De gulden financieringsregel: een bruikbaar alternatief?*, *ESB*, 9 november 1988, blz. 1064-1066. Ook de Commissie van Economische Deskundigen van de SER spreekt de gulden financieringsregel in haar rapport uit 1985. Zie CED, *Rapport tekorten en schuld van de publieke sector*, SER Publikatie 85/27, Den Haag, 1985.

17. *Naar gezonde overheidsfinanciën*, blz. 6.

18. Sociaal Economische Raad, *Advies economische infrastructuur*, SER Publikatie 87/03, Den Haag, 1987.

19. Woltjer, op.cit., blz. 52.

Maar de Rekenkamer kan toch toetsen of bepaalde posten terecht of ten onrechte op de buitengewone dienst staan? De Rekenkamer toest nu per slot van rekening ook bepalingen van de Comptabiliteitswet die niet uitsluitend op de rekening en verantwoording betrekking hebben. In dit verband kan worden gedacht aan het recente onderzoek of bij wetsontwerpen de eventuele financiële gevolgen wel steeds zijn aangegeven, en aan het onderzoek naar de verstreking van prestatiegegevens.

Waarschijnlijk kunnen de forse *ombuigingen* die nodig zijn bij wederinvoering van de gulden financieringsregel inderdaad niet op korte termijn worden gerealiseerd. Maar niets verzet zich ertegen afspraken te maken dat een tekort van bij voorbeeld 2% nni het doel is, terwijl op grond van Keynesiaanse en bestuurlijke argumenten wordt besloten tot een reductie tot 3% nni in de jaren tot 1995. Overigens ligt ook de beoogde stabilisatie van de staatsschuldquote slechts "in het verschiet", maar wordt zij binnen de eerstvolgende kabinetsperiode nog niet of nog niet geheel (afhankelijk van de variant) gerealiseerd.

De conclusie moet luiden dat de beschouwingen van de Studiegroep over de normering van het financieringstekort vooringenomen, onvolledig en onevenwichtig zijn.

Een teleurstellend rapport

Om verschillende redenen vinden wij het achtste rapport

van de Studiegroep begrotingsruimte een ronduit teleurstellend document. Ten eerste worden enkele centrale stellingen, zoals die over de schadelijke gevolgen van het bestaande heffingenpeil, met geen enkele cijfermatige analyse onderbouwd. Dat valt te betreuren, omdat het rapport een centrale rol kan en behoort te spelen bij de maatschappelijke meningsvorming over de toekomstige ontwikkeling van de publieke financiën. Ten tweede ontbreekt een duidelijk verband met de theorie. Dit wreekt zich bij voorbeeld bij de beschouwingen over de normering van het tekort. Ten derde gaat de argumentatie mank aan inconsistenties. Ten vierde heeft het stuk een zwakke structuur. Het rapport geeft geen systematische uiteenzetting van beschikbare opties; relevante argumenten worden niet tegen elkaar afgewogen. De kracht van de argumentatie wordt hoofdzakelijk gezocht in een herhaling van uitgangspunten en beweringen. Ten slotte rijst het vermoeden dat een en ander mede verband houdt met de dubbelrol die de ambtelijke opstellers van het rapport (moeten) spelen. De beoogde objectieve analyse wordt gekleurd en doorkruist door afwegingen en uitspraken die bij uitstek liggen in het politieke domein.

Wij ronden onze bijdrage af met een wellicht vrijpostige suggestie voor verbetering. Verdient het, geheel in lijn met het streven naar privatisering van overheidstaken, geen aanbeveling over enkele jaren de opstelling van het negende rapport over het te voeren begrotingsbeleid uit te besteden aan een groep niet- ambtelijke deskundigen?

Jakob de Haan
Flip de Kam
Cees Sterks