

Toekomstig begrotingsbeleid

De Studiegroep Begrotingsruimte heeft onlangs advies uitgebracht over het te voeren begrotingsbeleid in de jaren negentig. In onderstaand artikel pleit de auteur voor een wat andere benadering dan de Studiegroep. Met name pleit hij voor het invoeren van een reële-uitgavennormering voor het rijk en een meer trendmatige benadering van de belastingontvangsten en het financieringstekort

DRS. J.A.J. ALDERS*

Inleiding

In de publieke discussie rond het begrotingsbeleid in ons land gaat de belangstelling vooral uit naar de omvang en financiering van het overheidstekort, naar de effecten van de hoge collectieve-lastendruk en naar overschrijdingen en ombuigingen op de collectieve uitgaven. Thans begint de aandacht zich in toenemende mate te concentreren op het begrotingsbeleid in de jaren negentig. Inmiddels heeft de Studiegroep Begrotingsruimte hierover een advies uitgebracht¹. Daarin wordt concreet aangegeven hoe het overheidstekort zich tussen 1990 en 1994 en daarna zou moeten ontwikkelen. Voor de komende kabinetsperiode beveelt de Studiegroep een continuering van de zogeheten tijdpadbenadering voor tekortreductie aan, met daarbij een accentverschuiving in het beleid in de richting van een meer stringente normering van de collectieve uitgaven. Wel wordt de mogelijkheid voor een meer structurele tekortbenadering in de toekomst opengelaten.

Dit artikel gaat op deze belangrijke onderwerpen in en pleit voor uitgavennormering en trendmatige tekortreductie. Aldus ontstaat een schets voor een toekomstig begrotingsbeleid, die te zien is als uitwerking van dan wel als variant op de ideeën die in het rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte zijn neergelegd. Eerst wordt echter kort stilgestaan bij het budgettaire beleid in andere landen, in het bijzonder bij de aldaar gehanteerde begrotingsnormen.

Begrotingsnormen in internationaal perspectief

In de meeste geïndustrialiseerde landen is het begrotingsbeleid sinds het begin van de jaren tachtig gericht op beperking van de omvang van de collectieve sector. Factoren als de opbouw van de verzorgingsstaat, gevolgd door een aanzienlijke teruggang in het tempo van economische groei, hadden er voor gezorgd dat het aandeel van de collectieve uitgaven in het bruto binnenlands product in enkele decennia bijna was verdubbeld. Zorgen omtrent de negatieve economische effecten van daarmee gepaard gaande toenemende collectieve lasten en financieringstekorten hebben tot een geleidelijke heroriëntatie in het beleid geleid. Er is daarmee ook weer meer aandacht ontstaan voor

de verschillende instrumenten van begrotingspolitiek, in het bijzonder voor normen ter beheersing van de uitgavenontwikkeling. Onlangs heeft de OESO een studie aan dit onderwerp gewijd, *The control and management of government expenditure*². Alhoewel ieder land uiteraard zijn eigen normen en gewoonten heeft, ook op het terrein van het begrotingsbeleid, zijn op basis van deze vergelijkende studie interessante overeenkomsten te ontdekken. Ten aanzien van de gehanteerde begrotingsnormen kan ruwweg een driedeling worden gehanteerd³:

- ratio's of quoten, waarbij de uitgaven, inkomsten of het tekort worden uitgedrukt in een percentage van het bruto binnenlands product;
- een norm voor de groeivoet c.q. procentuele stijging van de uitgaven, die in nominale of reële termen kan worden uitgedrukt;
- een norm voor het nominale niveau van de uitgaven of het tekort.

Ter illustratie is in tabel 1 een overzicht uit de aangehaalde OESO-publikatie overgenomen (situatie in 1985/1986). Direct in het oog springt het feit dat bijna alle landen een norm voor het overheidstekort (overigens niet uniform gedefinieerd) als percentage van het binnenlands product hanteren. In aanvulling daarop geldt er in veel landen een of andere expliciete uitgavennorm, zogenoemde 'top-down limits' voor de totale uitgaven die door de overheid in een vroeg stadium van de begrotingsvoorbereiding worden vastgesteld en waarbinnen de 'bottom-up demands' van individuele departementen moeten worden opgevangen. De OESO concludeert⁴:

"Virtually all countries taking part in this study now formulate and stress publicly some form of high-level target which sets a limit on total spending. In virtually all countries, these targets are specific quantitative goals usually covering a specified time period. They are intended to condition

* De auteur is werkzaam bij de Studiedienst van De Nederlandse Bank. Het artikel is op persoonlijke titel geschreven.

1. Studiegroep Begrotingsruimte, *Naar gezonde overheidsfinanciën*, Tweede Kamer, 1988-1989, 20.995, nr.1, 23 januari 1989.

2. Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling, *The control and management of government expenditure*, Parijs, 1987.

3. OESO, op. cit., blz. 22.

4. OESO, op. cit., blz. 11.

Tabel 1. Indeling begrotingsnormen in OESO-landen^a

	Percentage bbp		Groeivoet uitgaven		Absoluut bedrag		
	tekort ^b	uitg.	ontv.	reëel	nom.	uitg.	tekort ^b
Australië	x	x	x				
België	x		x				
Canada	x				x		x
Denemarken	x			x			
Finland	x			x			
Frankrijk	x						
Griekenland	x						
Ierland	x	x	x			x	
Italië	x		x			x	x ^c
Japan							
Nederland	x		x				
Noorwegen ^d							
Portugal	x	x				x	
Spanje	x	x	x			x	x
Turkije					x		x
VK	x	x				x	
VS							x
W-Duitsland					x		x
Zweden	x		x				

a. OESO, op.cit., blz. 22, tabel 1. De OESO tekent hierbij aan dat alleen de publieke, expliciete normen zijn opgenomen, die door de betreffende overheden worden gehanteerd.

b. Financierings- of begrotingstekort of geaccumuleerde overheidsschuld.

c. De doelstelling in Japan is niet geformuleerd als een specifieke concrete doelgrootheid.

d. Noorwegen formuleert geen middellange-termijndoelstellingen.

behaviour and constrain demands for more resources. They can make for more readiness to accept restrictions on spending, and help to reduce the tensions in budget negotiations".

Zo wordt bij voorbeeld in West-Duitsland sinds het begin van de jaren tachtig het budgettaire beleid erop gericht de nominale groei van de overheidsuitgaven langdurig achter te laten blijven bij die van het bbp. In Denemarken wordt eveneens een expliciete uitgavennormering toegepast (in concreto gericht op reële uitgavenstabilisatie). In beide landen kan hieraan een niet onbelangrijk deel van de forse verbetering van de overheidsfinanciën sinds 1982 worden toegeschreven⁵.

Het begrotingsbeleid in Nederland

Nederland onderscheidt zich volgens eerder genoemd OESO-onderzoek van veel andere landen door de afwezigheid van een expliciete uitgavennormering, althans in 1985/1986. Weliswaar zijn er in het begin van de huidige kabinetsperiode wel uitgavenlimieten afgesproken, maar geleidelijk aan is de nadruk bij het begrotingsbeleid feitelijk toch weer komen te liggen op doelstellingen voor het financieringstekort en de collectieve-lastendruk in procenten van het nationaal inkomen. Juist dat maakt dat – bij een meevallende economische ontwikkeling – overschrijdingen bij de collectieve uitgaven deels ongecompenseerd kunnen blijven. Dat was zo in 1982-1986 en in 1986-1990⁶. De Studiegroep Begrotingsruimte beveelt in haar recente rapport dan ook een accentverschuiving aan, in de richting van een nadrukkelijker oriëntatie op de uitgavenkant, door middel van uitgavenplafonds per begrotingshoofdstuk. In het onderstaande wordt een variant hierop gepresenteerd. Aangevuld met ideeën over een denkbare systematiek ten aanzien van lastenverlichting en tekortreductie ontstaat dan de volgende schets in hoofdlijnen van het toekomstige begrotingsbeleid:

- als uitgangspunt wordt een expliciete norm voor de jaarlijkse reële groei van de overheidsuitgaven geformuleerd, in het bijzonder voor die van het rijk. Bij deze uitgavennormering komt de nadruk te liggen op – voor de algemene inflatie aangepaste – bedragen in guldens, niet op de uitgaven in procenten van het nationale inkomen;
- de ruimte voor lastenverlichting wordt 'ex ante' aan het begin van de kabinetsperiode voor de gehele periode bepaald en verdeeld, uitgaande van een bepaalde doelstelling voor het financieringstekort en op basis van behoudzame uitgangspunten over de economische ontwikkeling;
- hierbij wordt uitgegaan van een trendmatige benadering van de belastingontvangsten en het financieringstekort. Tijdens de rit geldt dat mee- of tegenvallers in de endogene ontvangstenontwikkeling tot uitdrukking mogen komen in het tekort.

Reële-uitgavennormering

Startpunt voor een adequaat begrotingsbeleid moet een normering van de overheidsuitgaven zijn. Immers, zonder normering en beheersing van de uitgaven is een vermindering van het financieringstekort en van de collectieve lasten moeilijk denkbaar⁷. Voorstel voor ons land is een benadering waarin het aangrijpingspunt komt te liggen bij een normering van de jaarlijkse reële groei van de uitgaven. De bedoeling is dat aan het begin van een nieuwe kabinetsperiode duidelijke afspraken worden gemaakt over de toegestane uitgavenstijging in de volgende vier jaren. In het hypothetische geval dat een dergelijke aanpak thans zou worden gehanteerd, kan op basis van het bij voorbeeld in 1990 te verwachten uitgaventotaal een kader worden vastgesteld voor de jaarlijkse groei en de toegestane niveaus van de uitgaven in de periode 1990-1994, althans in reële termen. Daarbovenop komt nog een bedrag, nodig om de algemene prijsstijging op te vangen, waarbij hantering van een uniforme deflator, bij voorbeeld de prijs van het nationaal inkomen, te verkiezen is. Voor (extra) prijsstijgingen kunnen dus in principe middelen beschikbaar worden gesteld. Achterliggende gedachte bij een dergelijke reële-uitgavennormering is dat algemene prijsmutaties de ontvangsten en uitgaven van de overheid in vergelijkbare mate beïnvloeden⁸. Daarmee ligt het totaalbeeld voor de uitgaven – gerekend in absolute bedragen in

5. Zie voor wat betreft West-Duitsland een beleidsnota van het Bundesministerium der Finanzen, *Aufgabe und Ziele einer neuen Finanzpolitik; Grenzen staatlicher Verschuldung*, december 1985, blz. 16-17 (engelse versie); *Finanzbericht 1989*, blz. 11-13, 50-52, 72-80 en 119-120. Zie voor wat betreft Denemarken, *OECD Economic Surveys, Denmark*, 1987/1988, juli 1988, blz. 55 en 72. Voor een beschrijving van het nieuwe systeem van uitgavennormering aldaar, zie blz. 43-47.

6. In de periode 1982-1986 kwam het uitgavenniveau per saldo (na extra ombuigingen) f 9 miljard hoger uit; zie A.H.E.M. Wellink, *De ontwikkeling in de jaren zeventig en tachtig en enkele daaruit te trekken lessen*, in: A. Knoester (red), *Lessen uit het verleden*, Leiden/Antwerpen, 1987, blz. 355. Voor 1988 en 1989 becijferde het CPB in de *MEV 1989* inmiddels zo'n f 8 miljard aan overschrijdingen. Bruto gaat het om nog grotere bedragen.

7. Ook de Commissie Economische Deskundigen geeft aan een uitgavennorm (in combinatie met een tekortnorm) de voorkeur boven een norm voor de collectieve-lastendruk. Zie CED/SER, *Rapport tekorten en schuld van de publieke sector*, 1985, nr. 27, blz. 56-57. Zie ook A.H.E.M. Wellink, *Enkele kanttekeningen bij de macro-economische normering van de collectieve sector*, in de bundel *Beleid in de tijd*, Den Haag, 1984, blz. 175 e.v.

8. Dit uitgangspunt is nog eens verwoord in een brief van de minister van Financiën aan het parlement over de budgetdiscipline (Tweede Kamer, 1987-1988, 20.200, nr. 41, 19-1-1988, blz. 19-21), waarbij overigens ook kanttekeningen zijn geplaatst. De Studiegroep Begrotingsruimte beveelt overigens geen reële, maar een meer absolute uitgavennorm aan, waarbij alleen nog 'ex ante' in de Miljoenennota een prijsbijstelling wordt toegekend.

guldens – van te voren vast. Daarna kan een verbijzondering naar onderdelen – begrotingshoofdstukken of clusters van uitgaven – plaatsvinden, welke uiteraard niet uniform hoeft te zijn. Tijdens de rit kan alle aandacht uitgaan naar naleving van dit kader.

Welke overwegingen moeten bij de bepaling van de hoogte van de norm voor de reële-uitgavengroei een rol spelen? Enerzijds gaat het daarbij om de wenselijkheid van een verdere terugdringing van het financieringstekort en een vermindering van belasting- en premietarieven. Anderzijds is een inschatting van de mogelijkheden van belang: in hoeverre zijn bijstellingen van bestaande wetten en regelingen mogelijk en nodig om de overheidsuitgaven niet sneller te laten toenemen dan met bij voorbeeld 0,5% of 1% reëel per jaar. Uiteraard kan over deze wenselijkheden en mogelijkheden verschillend worden gedacht. Over de noodzaak van een verdere tekortreductie na 1990, vooral in het licht van de staatsschuld- en rentelastenontwikkeling, lijkt overigens momenteel een haast nationale consensus te bestaan. Over een voortgaande lastenverlichting zullen de meningen sterker uiteenlopen, mede afhankelijk van de inschatting van de kansen en bedreigingen van 'Europa 1992' en van de vraag of en hoe men in de komende jaren de koopkracht van de laagste inkomens in ons land op peil wil houden (via de uitgaven of de inkomsten). In dit artikel echter staat niet zozeer de precieze hoogte van de uitgavengroei, tekort- en lastenreductie als wel de systematiek van het begrotingsbeleid ter discussie. Reden waarom verderop ter cijfermatige illustratie verscheidene varianten zullen worden gepresenteerd.

De normering van de uitgaven zou betrekking moeten hebben op absolute bedragen, niet op percentages van het nationale inkomen. Het nadeel van een normering in quoten is deze kabinetsperiode nog eens duidelijk aan het licht gekomen. Thans ligt de nadruk op realisering van in het regeerakkoord uit 1986 gestelde doelen ten aanzien van het financieringstekort van het rijk en de collectieve-lastendruk in procenten van het nationale inkomen. De bijstellingen in de ramingen voor deze schaalgrootheden kunnen echter groot zijn en daarmee het beleid in sterke mate beïnvloeden. In de huidige kabinetsperiode tot nu toe gaat het om forse opwaartse aanpassingen⁹, die het mogelijk hebben gemaakt om binnen de normen voor het tekort en de lastendruk veel meer uit te geven dan aanvankelijk de bedoeling was. Dit komt de beheersbaarheid van de overheidsuitgaven uiteraard niet ten goede. Een normering in absolute bedragen is daarom uit oogpunt van helderheid en een betere uitgavenbeheersing te verkiezen.

Reële-uitgavennorm en meerjarenramingen

Hoe verhoudt de voorgestane reële-uitgavennormering zich tot de huidige systematiek van meerjarenramingen¹⁰? Meerjarenramingen beogen de uitgavenontwikkeling bij het bestaande en voorgenomen beleid weer te geven voor een periode van vier jaar, in de *Miljoenennota 1989* en de *Financiële nota sociale zekerheid 1989* dus tot en met 1993. Ongewijzigd beleid betekent evenwel niet dat de uitgaven constant blijven: op verschillende terreinen is een jaarlijkse groei ingeboekt op basis van bestaande politieke afspraken of wettelijke regelingen (defensie, ontwikkelingsamenwerking, volksgezondheid, lagere overheden en – tot voor kort – de sociale uitkeringen), of is rekening gehouden met de invloed van macro-economische of demografische ontwikkelingen (rente, werkloosheid, vergrijzing en ontgroening) op de uitgaven. Als zodanig bieden meerjarenramingen zinvolle informatie over de toekomstige uitgavenontwikkelingen en de eventuele noodzaak tot aanpassingen/ombuigingen. Een belangrijk nadeel is ech-

ter dat zij – in weerwil van de bedoelingen – sterk het karakter van verkregen rechten dragen; de uitgaven worden immers voor een lange periode min of meer vastgelegd. Dit kan de beleidsruimte voor een nieuw kabinet beperken. Ook een nadeel is dat de presentatie in termen van ombuigingen of intensiveringen ten opzichte van meerjarenramingen op zichzelf bezien weinig informatie verschaft over de achterliggende ontwikkeling van de uitgaven van jaar op jaar. Grote ombuigingsbedragen betekenen niet automatisch dat geen sprake meer is van een groei van de uitgaven of dat daadwerkelijk veel omgebogen moet worden.

De geschetste reële-uitgavennormering is in dit opzicht helderder: daarmee wordt aangegeven hoeveel de overheidsuitgaven nog jaarlijks in reële termen mogen toenemen. De meerjarenramingen zouden in een nieuwe kabinetsperiode dan niet langer het absolute uitgangspunt voor het begrotingsbeleid vormen. Het accent zou komen te liggen op de toegestane groei van de uitgaven, uitgaande van doelstellingen ten aanzien van tekort en collectieve lasten. Bestaande meerjarenramingen spelen bij deze doelstellingen meer een informatieve dan een indicatieve rol¹¹.

De voorgestelde uitgavennormering maakt dat de zogenoemde afwegings- of allocatiefunctie van de begroting wellicht beter tot zijn recht kan komen. Aan het begin van een kabinetsperiode wordt de totale ruimte voor jaarlijkse uitgavenstijgingen vastgesteld en moet de verdeling over verschillende categorieën worden afgesproken. Ook tijdens de rit noodzaakt de norm tot het stellen van prioriteiten: voor nieuw beleid moet elders ruimte (posterioriteiten) worden aangewezen, overschrijdingen moeten worden gecompenseerd door ombuigingen. Wanneer men echter toch extra uitgavenstijgingen wenst of onvermijdelijk acht, dan zouden deze expliciet ten laste van het jaarlijkse bedrag aan lastenverlichting moeten worden gebracht. Een dergelijke keuze voor extra uitgaven boven lagere lasten kan aldus helder worden gepresenteerd, het parlement is beter in staat een duidelijke afweging te maken.

Normering van de uitgaven dient in principe de gehele collectieve sector te betreffen. Toepassing van de hier voorgestane aanpak lijkt echter het meest geschikt voor de rijksbegroting¹². Kabinet en parlement hebben het meeste greep op de jaarlijkse ontwikkeling van de departementale uitgaven (en de begrotingsfondsen); uitgaven voor de sociale zekerheid zijn veel minder gemakkelijk van jaar op jaar te beïnvloeden. Daarbij valt met name te denken aan volume-ontwikkelingen als het aantal bejaarden, werklozen, kinderbijlaggerechtigden, zieken en arbeidsongeschikten, waarvan bijsturing vaak alleen mogelijk is door systeem aanpassingen. Daarmee is uiteraard niet gezegd dat de uitgaven voor de sociale zekerheid bij de normering

9. Voor 1989 wordt in de Miljoenennota van een nationaal inkomen uitgegaan dat circa f 15 miljard hoger ligt dan de raming ten tijde van de meerjarencijferbrief. Zie *Miljoenennota 1989*, blz. 9.

10. Zie voor enkele beschouwingen over de systematiek van meerjarenramingen een verslag van een bijeenkomst van de Nederlandse Vereniging voor Openbare Financiën in *Openbare Uitgaven*, 1986, nr 6, blz. 278-289, met bijdragen van J.K.T. Postma en W.J. van Brabant.

11. Overigens zijn in het huidige regeerakkoord (1986, blz. 14-15) soortgelijke voornemens gemaakt. De uitwerking in de meerjarencijferbrief (Tweede Kamer, 1986-1987, 19.700, nr. 38 en 39, 30-12-1986) was echter reeds een atzwakking daarvan. Bovendien is – zoals aangegeven – het accent tijdens het verdere verloop van deze kabinetsperiode steeds meer op naleving van de doelstellingen ten aanzien van het tekort en de collectieve-lastendruk komen te liggen, in plaats van op het uitgavenkader.

12. Aangetekend zij dat ook het grootste deel van de uitgaven van de lagere overheden via de rijksbegroting wordt gefinancierd, alsmede een klein deel van de uitgaven voor de sociale zekerheid (bijstand/RWW en dergelijke, in 1989 zo'n 15%). Denkbaar is om deze laatste categorie buiten de norm te houden. Verder kunnen de niet-belastingontvangsten het beste bij de uitgavennormering worden betrokken, een 'netto'-benadering die ook thans reeds wordt gehanteerd. Zie voor een toelichting de eerdergenoemde brief over de budgetdiscipline, op. cit., blz. 18-19.

geheel buiten beeld kunnen blijven. Tijdens de voorbereidingsfase moet bij de vaststelling van het macro-economische en budgettaire kader ook een inschatting worden gemaakt van de te verwachten exogene ontwikkelingen bij de sociale zekerheid. Hiermee wordt rekening gehouden bij de vaststelling van de tekortreductie en het jaarlijkse bedrag aan lastenverlichting, terwijl eventueel noodzakelijke ombuigingen ook op de sociale zekerheid betrekking kunnen hebben. Tijdens de uitvoeringsfase echter wordt de aandacht toegespitst op de rijksbegroting (naleving van de norm, compensatie voor tegenvallers of extra uitgaven voor nieuw beleid)¹³.

'Ex ante' lastenverlichting

Een tweede onderdeel van het begrotingsbeleid in de jaren negentig zou kunnen zijn het aan het begin van de kabinetsperiode vaststellen van de jaarlijks beschikbare ruimte voor lastenverlichting. Vooral in de tweede helft van de vorige en van de huidige kabinetsperiode zijn reeds aanzetten tot vermindering van collectieve lasten gegeven. Het is wenselijk om hiermee in de jaren negentig voort te gaan, voor zover daar althans ruimte voor wordt vrijgemaakt bij de uitgaven. Denkbaar is nu dat reeds aan het begin van een nieuwe kabinetsperiode de ruimte voor lastenverlichting wordt vastgesteld, op basis uiteraard van een macro-economisch en budgettair kader (uitgavengroei, tekortreductie) en uitgaande van behoedzame uitgangspunten ten aanzien van de economische groei en de endogene ontwikkelingsontwikkeling (in casu een progressiefactor van vermoedelijk één, maar dit zou dan nog nader moeten worden bezien). Zo'n 'ex ante'-benadering verschaft duidelijkheid aan consumenten, spaarders en investeerders in ons land en het belang van zekerheid over het te voeren overheidsbeleid voor de stabiliteit van de economische ontwikkeling mag niet worden onderschat¹⁴. Jojo-effecten, zoals het eerst verhogen en daarna weer verlagen van de lastendruk tijdens een kabinetsperiode, kunnen met deze meer trendmatige benadering worden vermeden.

Trendmatige benadering van belastingontvangsten en tekort

Ofschoon natuurlijk per definitie het financieringstekort van de overheid de sluitpost vormt van uitgaven en inkomsten, geldt in de geschetste benadering deze relatie ook beleidsmatig. Uitgaande van een norm voor de uitgaven en de strikte naleving daarvan en gegeven de 'ex ante' vastgestelde lastenverlichting, zouden fluctuaties in de endogene ontwikkeling van de ontvangsten – in het bijzonder de belastingontvangsten¹⁵ – tot uitdrukking kunnen komen in een hoger of lager financieringstekort. Dergelijke fluctuaties kunnen samenhangen met een van het gemiddelde afwijkende economische ontwikkeling (conjuncturele schommelingen of structurele mee- of tegenvallers) of met het niet gelijk oplopen van de overheidsontvangsten en het nationale inkomen (progressiefactor niet gelijk aan één). Een trendmatige benadering kan er dan toe leiden dat het tekort in sommige jaren wat minder snel of in het geheel niet daalt en in andere jaren juist sneller dan nodig uit hoofde van een doelstelling voor de middellange termijn. De feitelijke ontwikkeling van het tekort zou in deze schets dus gedurende een kabinetsperiode niet langer de primaire toetsingsgrootte vormen.

Met deze aanpak zou tegemoet kunnen worden gekomen aan de bezwaren die aan de huidige tijdpadbenadering kleven. Sinds 1982 hanteert het kabinet een tijdpad

voor de terugdringing van het feitelijke financieringstekort: voor elk jaar gedurende de rit is het (maximaal) toegestane niveau afgesproken. Deze aanpak was onvermijdelijk in een periode dat de overheidsfinanciën zwaar uit het lood waren geslagen en het tekort onbeheersbaar dreigde te worden. Zo werd eind 1982 voor het volgende jaar een financieringstekort van de totale overheid van bijna 12% verwacht, terwijl ook aan het begin van deze kabinetsperiode het tekort als gevolg van de terugval in de aardgasbaten weer opliep. In zo'n situatie is er alle aanleiding het feitelijke financieringstekort van jaar op jaar strak in de hand te houden en geen risico's te nemen. Naar de huidige vooruitzichten lijkt het tekort in het begin van de jaren negentig geleidelijk uit de gevarenzone te geraken. Dan ook moet aan de nadelen van een tijdpadbenadering weer meer gewicht worden gegeven. Een belangrijk nadeel is dat het beleid zich richt op een saldo-grootheid, waarvan het beloop van jaar op jaar moeilijk valt te voorspellen of te beheersen. Strikt vasthouden aan een vastgesteld tijdpad voor het tekort kan ook procyclisch werken: eventuele conjuncturele tegenvallers in de overheidsfinanciën moeten tot extra ombuigingen op de uitgaven of tot lastenverzwaring leiden, waarmee echter het gevaar bestaat dat de conjuncturele inzinking wordt verscherpt. Evenzo kunnen conjuncturele meevallers in bij voorbeeld de belasting- en premieontvangsten leiden tot verslapping op het gebied van de uitgavendiscipline. Ook bestuurlijk zijn bezwaren verbonden aan de noodzaak met uitgaven respectievelijk belastingmaatregelen op tijdelijke afwijkingen van de trendmatige groei van de belastingen te moeten reageren.

Bij een trendmatige benadering daarentegen kan het financieringstekort weer meer gaan dienen als buffer voor het opvangen van endogene fluctuaties in de ontvangsten. Mits uitgegaan wordt van behoedzame uitgangspunten (hierop wordt teruggekomen), mag erop worden vertrouwd dat het financieringstekort gemiddeld genomen de gewenste reductie te zien zal geven. Het begrotingsbeleid kan aldus een a-cyclisch karakter dragen, de automatische stabilisatoren kunnen hun werk doen. Met een dergelijk passief conjunctuurbeleid zou de zogenoemde macro-economische of stabilisatiefunctie van de begroting weer wat beter tot zijn recht komen¹⁶. Aangetekend zij dat een actief stabilisatiebeleid uitdrukkelijk niet wordt beoogd, extra uitgaven- en lastenverhogingen of -verlagingen gedurende een kabinetsperiode zouden achterwege dienen te blijven.

13. In het laatste rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte wordt een uitgavennormering voor de rijksbegroting en de sociale fondsen aanbevolen. Voorwaarde is dan wel dat de spelregels van het stringente begrotingsbeleid ook op de sociale fondsen worden toegepast, hetgeen nog minder eenvoudig zal zijn dan voor de rijksbegroting.

14. Zie bij voorbeeld J. de Haan en C.G.M. Sterks, *De noodzaak van normen*, Geschrift 62 van de prof. mr. B.M. Telderstichting, Den Haag, 1987, blz. 1-3 en 12-21. Zie ook het pleidooi van de president van De Nederlandsche Bank in de inleiding van het *Jaarverslag 1987* (1988, met name blz. 15 en 34).

15. Voor de niet-belastingmiddelen, zie voetnoot 12. Voor de aardgasbaten heeft de SER recentelijk suggesties gedaan, *Advies sociaal-economisch beleid op middellange termijn 1988-1992*, nr. 88/10, 1988, blz. 79-93 en 175-222. De eenvoudigste en helderste oplossing lijkt een afspraak aan het begin van een nieuwe kabinetsperiode dat de baten boven een bepaald 'minimum' niveau een bijzondere bestemming krijgen, bij voorbeeld een extra tekortreductie.

16. Ook de Studiegroep Begrotingsruimte beschrijft in haar rapport de potentiële voordelen van zo'n aanpak bij de belastingontvangsten. Voor toepassing in (de eerste jaren van) de komende kabinetsperiode worden echter geen mogelijkheden gezien. Studiegroep, op. cit., 1989, blz. 12-13 en 37-38.

Voorwaarden voor toepassing van een trendmatige benadering

Als eerste voorwaarde voor zo'n aanpak moet in ieder geval een strikte naleving van de vastgestelde uitgavenkaders worden geformuleerd. Het is uitdrukkelijk niet de bedoeling dat ook de overheidsuitgaven trendmatig worden benaderd. Op het punt van de uitgaven kunnen en mogen geen risico's worden genomen. Bovendien is de relatie met conjuncturele fluctuaties bij de uitgaven, zeker bij die op de rijksbegroting exclusief het deel sociale zekerheid (waaronder die voor werkloosheid), veel minder duidelijk dan bij de ontvangsten. Hierin verschilt de beoogde aanpak ook duidelijk van het structurele begrotings- of 'Zijlstra'-kader zoals dat in de jaren zestig en zeventig richtsnoer voor het begrotingsbeleid in ons land was. Daarbij werden namelijk wel conjuncturele en zelfs "tijdelijke maar wel structurele overschrijdingen" (met een beroep op inverdieneffecten) bij de uitgaven geaccepteerd, zowel passief (automatische stabilisatoren) als actief (conjunctuurprogramma's, aanvullend beleid)¹⁷. Het gebrek aan uitgavendiscipline kan worden gezien als een van de belangrijkste oorzaken van het teloorgaan van het structurele kader in het verleden¹⁸. Door nu uit te gaan van een strikte uitgavennorm en een trendmatige benadering voor alleen de ontvangsten lijkt een trendmatige aanpak in de jaren negentig grotere kans van slagen te bieden. Bovendien kan alle aandacht tijdens de uitvoering van het regeerakkoord zich toespitsen op naleving van de uitgavennorm.

Een andere belangrijke voorwaarde voor een trendmatige aanpak is dat het macro-economische en budgettaire kader in het begin van een kabinetsperiode wordt gebaseerd op behoedzame uitgangspunten. Daarbij gaat het met name om een inschatting van de progressiefactor van de overheidsontvangsten en van de verwachte economische groei. De ervaring is dat ook het te optimistisch inschatten van de trendmatige economische ontwikkeling in belangrijke mate heeft bijgedragen tot de teloorgang van het structurele begrotingsbeleid in de jaren zeventig. Mits aan de opgesomde – cruciale – voorwaarden wordt voldaan, zou een trendmatige aanpak ook reeds kunnen worden gevolgd in een periode waarin het financieringstekort nog in niet onbelangrijke mate moet worden teruggedrongen, in casu de komende kabinetsperiode.

Cijfervoorbeelden

Ter toelichting kan het nuttig zijn enkele cijfermatige gegevens te presenteren. Welke ruimte voor lastenverlichting ontstaat er, uitgaande van een bepaalde reductie van het financieringstekort en van verschillende hoogten van de norm voor de reële groei van de uitgaven? Om hiervan een indruk te krijgen is een eigen rekenschema opgesteld (tabel 2), met enkele varianten daarop (tabel 3). Los van de vraag wanneer precies met bovengeschetste aanpak van start zou worden gegaan, zijn de berekeningen voor het gemak (beschikbaarheid gegevens) toegepast op de periode 1990-1994. Het gaat om globale en 'boekhoudkundige' becijferingen; er wordt bij voorbeeld geen rekening gehouden met de terugkoppelingseffecten van verschillen in de omvang van de uitgavengroei en de tekort- en lastenreductie op de veronderstelde economische groei. Er wordt dan ook niet meer beoogd dan een globale aanduiding van de ruimte die bij verschillende uitgavennormen kan ontstaan voor een vermindering van het financieringstekort en de belasting- en premietarieven.

In concreto zijn bij de in tabel 2 gepresenteerde gegevens de volgende veronderstellingen gemaakt:

Tabel 2. Collectieve sector 1990-1994 bij verschillende uitgavennormen^a

	1990		1994, bij een reële-uitgavengroei van:		0% per jaar		0,5% per jaar		1% per jaar	
	f mrd	% nni	f mrd	% nni	f mrd	% nni	f mrd	% nni	f mrd	% nni
Uitgaven	267	62	277	57,25	283	58,5	289	59,5		
waarvan:										
Rijk/OPL	168	39								
Soc. verz.	99	23								
Inkomsten		55,5		52,75		54		55		
waarvan:										
Coll. druk		52								
Overig		3,5								
Fin.tekort		6,5		4,5		4,5		4,5		4,5
waarvan rijk		5,25		3,25		3,25		3,25		3,25
Ruimte voor lastenverlichting:										
–% nni totaal				2,75		1,5		0,5		0,5
–idem, per jaar				0,75		0,5		0		0
–in f mrd. per jaar						3		1,75		0,5
Netto n.i. (volume 2%, inflatie 1%)	430	100	484	100	484	100	484	100	484	100

a. Cijfers afgerond (resultaten overigens berekend op basis van niet afgeronde cijfers).

- voor de uitgangssituatie in het jaar 1990 zijn enkele, min of meer representatieve, cijfers geprikt (financieringstekort rijk 5%, collectieve-lastendruk circa 52%, collectieve-uitgavenquote circa 62%)¹⁹. De aandacht dient zich echter minder toe te spitsen op deze niveaus dan op de te becijferen mutaties tussen 1990 en 1994;
- de groei van het nationaal inkomen tussen 1990 en 1994 is in eerste instantie op 3% per jaar gezet, waarvan 2% volume-stijging en 1% prijsstijging. Deze tamelijk behoedzame uitgangspunten komen overigens ruwweg overeen met de prognoses van het CPB uit het *CEP 1988*, welke ook in de *Miljoenennota 1989* zijn overgenomen²⁰;
- bij de norm voor de reële-uitgavengroei per jaar zijn drie waarden aangehouden: 0% (of wel een stabilisatie in reële termen), 0,5% of 1%. De bedragen die nodig zijn voor het opvangen van de algemene prijsstijgingen, in eerste instantie 1% per jaar, komen daar nog bovenop. Cijfermatig is de ruimteberekening toegepast op de totale collectieve uitgaven (niet gecorrigeerd voor niet-belastingmiddelen), alhoewel zoals gezegd beleidsmatig de norm en de strikte naleving daarvan tijdens een kabinetsperiode alleen op de (netto-) uitgaven op de rijksbegroting betrekking zouden kunnen hebben;
- voor het financieringstekort van het rijk wordt in eerste instantie een reductie met 2 procentpunten tussen 1990 en 1994 aangehouden (bij stabilisatie van het tekort van

17. Zie het zevende rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte, *Beheersbaarheid van de collectieve uitgaven*, 1983, blz. 24.

18. Dit valt af te leiden uit evaluaties van het structurele begrotingsbeleid in bij voorbeeld C.G.M. Sterks, *Begrotingsnormen*, Groningen, 1982, blz. 207-213; A.J. Vermaat, *Macro-economische normen in de politieke besluitvorming*, blz. 116-223, in: W. van Rijckeghem (red), *Macro-economie en politiek*, Alphen aan de Rijn/Brussel, 1983; zie ook de *Miljoenennota 1981*, blz. 40-45.

19. Wat betreft de definitie en indeling van de collectieve-uitgavenquote en de collectieve-lastendruk is aangesloten bij die volgens bijlagen 16 en 17 bij de *Miljoenennota 1989*. De cijfers voor 1990 vormen een ruwe schatting. De post overige collectieve inkomsten vormt een sluitpost.

20. *Centraal Economisch Plan 1988*, blz. 34 en 48-49; *Miljoenennota 1989*, blz. 95-106.

de lagere overheid en de sociale fondsen). Het rijkstekort zou dan in 1994 op 3,25% kunnen uitkomen;

- in het rekenschema zijn de inkomsten van de collectieve sector restpost. Voor de bepaling van de ruimte voor lastenverlichting is als referentiepunt een gelijkblijvende ontvangstenquote aangehouden, of wel een macro-economische progressiefactor van één. Eerder is aangegeven dat dit past bij het hanteren van behoedzame uitgangspunten aan het begin van een kabinetsperiode en tevens als voorwaarde moet worden gezien voor de toepassing van een trendmatige benadering van ontvangsten en het tekort tijdens de rit²¹.

Uit tabel 2 blijkt dat bij de gehanteerde veronderstellingen een tekortreductie met in totaal 2 punten tussen 1990-1994 nog ruimte openlaat voor verlaging van de lastendruk, bij reële-uitgavenstabilisatie. Bij een dergelijke stabilisatie van de uitgaven in reële termen op het niveau van 1990 (door de inflatie lopen de nominale bedragen nog op), kan de lastendruk met 2,75 procentpunt van het nationaal inkomen dalen, dat is bijna 0,75 punt per jaar. In guldens gerekend komt dit neer op een lastenverlichting van *f* 3 miljard per jaar. Om een indruk te geven: dit komt overeen met ongeveer 1% van het beschikbare loon- en steuninkomen van gezinnen. Wanneer een hogere reële-uitgavenstijging toegestaan dan wel onvermijdelijk geacht wordt, is deze ruimte uiteraard minder. Zo resulteert in de besproken situatie bij een reële-uitgavennorm van 0,5% per jaar een lastenverlichting van *f* 1,75 miljard per jaar, bij een norm van 1% een ruimte van nog maar *f* 0,5 miljard per jaar²².

Uiteraard wijken deze resultaten af wanneer van andere veronderstellingen wordt uitgegaan. Ter illustratie zijn in tabel 3 vier aanvullende varianten berekend en vergeleken met het bovenstaande beeld. Zo betekent een gewenste reductie van het financieringstekort met 3 in plaats van 2 punten tussen 1990 en 1994 uiteraard een lager bedrag aan lastenverlichting. Bij een reële-uitgavenroei met 1% per jaar bijvoorbeeld is er dan geen *f* 0,5 miljard meer beschikbaar, maar is er zelfs de noodzaak tot lastenverzwaring (variant II). Daarentegen ontstaat meer ruimte wanneer aan het begin van de kabinetsperiode – minder behoedzaam – wordt uitgegaan van een volume-groei van het nationale inkomen met 2,5% in plaats van 2% per jaar. De collectieve ontvangsten zullen immers ook meer toenemen, terwijl de uitgavenroei verondersteld wordt gelijk te blijven. De *f* 0,5 miljard in het genoemde voorbeeld wordt dan *f* 1,75 miljard per jaar (variant III). Een hogere inflatie als uitgangspunt aannemen, bij voorbeeld geen 1% maar 2% per jaar, verandert de jaarlijkse ruimte voor lastenverlichting niet (variant IV). Dit is een gevolg van het feit dat in de voorgestelde aanpak hogere – algemene – prijsstijgingen ook hogere overheidsuitgaven betekenen; de normering is immers geformuleerd in reële termen. Ten slotte laat tabel 3 zien dat een ongunstiger uitgangspunt voor de endogene ontwikkeling van de collectieve ontvangsten de te beschrijven ruimte voor lastenverlichting fors verkleint (variant V).

Slotbeschouwing

In dit artikel is aandacht besteed aan een toekomstige begrotingssystematiek voor ons land, mede in het perspectief van de gang van zaken in landen om ons heen. Hierbij is voortgebouwd op ideeën uit het recente rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte. Uiteraard kan in een dergelijk kort bestek niet aan alle relevante aspecten evenveel recht worden gedaan. Er is dan ook niet beoogd een 'blauwdruk' te geven. Waar het om gaat is het aangeven van enkele mogelijke hoofdlijnen van het beleid ten aanzien van de overheidsfinanciën in de komende kabinetsperiode(n). De behandelde elementen kunnen uiteraard niet los van elkaar

Tabel 3. Gevolgen van andere veronderstellingen voor de ruimte voor lastenverlichting 1990-1994

	Ruimte voor lastenverlichting (in <i>f</i> miljarden per jaar) bij een reële-uitgavennorm van:		
	0%	0,5%	1%
Variant I: zie tabel 1	3	1,75	0,5
Variant II: een tekortreductie met 3 i.p.v. 2 punten	2	0,5	-0,75
Variant III: een economische groei van 2,5% i.p.v. 2% per jaar	4,5	3	1,75
Variant IV: een inflatie van 2% i.p.v. 1% per jaar	3	1,75	0,5
Variant V: een progressiefactor van 0,8 i.p.v. 1	1,75	0,25	-1

worden gezien. Zo betekent de structurele benadering van ontvangsten en tekort dat gedurende een kabinetsperiode alle aandacht zich toe kan spitsen op naleving van de norm voor de jaarlijkse groei van de uitgaven. De benodigde inspanningen op het gebied van de uitgavenbeheersing en -beperking staan dan geheel op zichzelf en worden evenmin als het jaarlijks te vergeven bedrag aan lastenverlichting beïnvloed door mee- of tegenvallers bij de ontwikkeling van de belastingontvangsten. Anders-om is een adequate uitgavennormering tevens een noodzakelijke voorwaarde voor een dergelijk trendmatig beleid. Alleen wanneer de uitgaven strikt in de hand worden gehouden blijven de risico's, die onmiskenbaar aan een trendmatige behandeling van de ontvangsten en het tekort zijn verbonden, te overzien.

Een belangrijke voorwaarde voor een begrotingsbeleid langs bovenstaande lijnen is, zo moet ten slotte nogmaals worden benadrukt, dat bij het vaststellen van het budgettaire kader aan het begin van een kabinetsperiode moet worden uitgegaan van *behoedzame uitgangspunten*. Met name valt te denken aan de groei van de wereldhandel en de economische groei in ons land, het beloop van de werkloosheid, de rentestand, de inflatie en de olieprijs, alsmede de endogene groei van de belastingontvangsten. Hantering van te rooskleurige veronderstellingen op die onderdelen is vragen om moeilijkheden, ten aanzien van zowel het binnen de norm houden van de uitgaven als de noodzakelijke tekortreductie. Bij tegenvallers moeten dan alsnog extra ombuigingen worden getroffen, moet worden afgeboekt op het jaarlijks beschikbare bedrag voor lastenverlichting of komt de tekortreductie in gevaar. Een sober en voorzichtig budgettaire kader daarentegen betekent weliswaar aan het begin van een regeerperiode een grotere ombuigingsproblematiek en minder ruimte voor lastenverlichting, maar verkleint de kans op tegenvallers met alle economische, bestuurlijke en politieke problemen van dien tijdens de rit.

J.A.J. Alders

21. Dat een progressiefactor van één niet overdreven pessimistisch is, blijkt bij voorbeeld uit de CPB-ramingen in het *Centraal Economisch Plan 1988* voor alleen de belastingontvangsten tussen 1988 en 1992 (blz. 156-157). Daarbij komt dat in het rekenschema ook de aardgasbaten deel uitmaken van de collectieve ontvangsten. Een stabilisatie daarvan in absolute termen op het huidige niveau impliceert een daling met circa 0,2 procentpunt nni in 4 jaar.

22. Ter indicatie: in de *Miljoennota 1989* is aangegeven dat voor de periode 1989-1993 de gemiddelde groei van de (netto) uitgaven op de rijksbegroting volgens de meerjarenramingen ruim 1,5% per jaar nominaal bedraagt, bij een algemene prijsstijging van bijna 1%. Hierbij is overigens wel reeds uitgegaan van een bevriëzing van de bruto-inkomens in de collectieve sector (blz. 95-106). Bij dezelfde veronderstellingen kan uit de *Financiële nota sociale zekerheid 1989* voor 1990-1993 een gemiddelde nominale jaarlijkse groei voor de sociale verzekeringen van 1,8% worden berekend (Tweede Kamer, 1988-1989, 20.805, nr 1-2, blz. 5 en 96).