

Zedenpreken over het begrotingsbeleid

DRS. N. P. MOL

Inleiding

De alom geconstateerde verloedering van het begrotingsbeleid — het gebrek aan begrotingsdiscipline, tot uitdrukking komend in een olopend financieringstekort en stijgende collectieve lasten — heeft de zedenleer in de openbare financiën de laatste jaren tot grote bloei gebracht. Een veelheid van zedenmeesters laat niet af de overheid uit de normloosheid van haar financiële praktijken het rechte pad te wijzen. En onder hen zijn het zeker niet in de laatste plaats de autoriteiten zelf, die bij voortduring de vermanende vinger heffen.

„De geest is wel gewillig, maar het vlees is zwak”, zou men kunnen concluderen. Maar als de normen keer op keer het vermogen blijken te missen het overheidshandelen te beheersen, moet dan niet de vraag worden gesteld of de gangbare ethiek wel deugdelijk is? Zo zijn bij velen twijfels gerezen aan de geldigheid van de traditionele keynesiaans geïnspireerde tekortnormering. Vooraanstaande auteurs als Buchanan en Wagner bepleiten zonder blikken of blozen een terugkeer naar de norm van het begrotingsevenwicht 1). Anderen, waaronder Niskanen en Wildavsky, hebben zich uitgesproken voor een uitgavenin plaats van een tekortnormering 2).

In Nederland werden deze geluiden tot voor kort nauwelijks gehoord. De successen van het structureel begrotingsbeleid in de jaren zestig hebben de Zijlstra-norm voor het trendmatig financieringstekort met een vrijwel onaantastbaar gezag bekleed. Hoewel deze norm enkele jaren geleden werd losgelaten, is het streven onverminderd gericht gebleven op een terugkeer naar dat beleid.

Het pleidooi van Bomhoff voor een uitgavennormering, waarbij het tekort een bufferfunctie zou kunnen vervullen bij het opvangen van tussentijdse verrassingen, kon dan ook niet onweersproken blijven 3). „Kan een norm ten aanzien van de uitgaven van de collectieve sector uitkomst bieden?”, vraagt Haselbekke zich in *ESB* van 26 mei jl. af. Naar ik in het onderstaande aannemelijk hoop te maken, kan deze vraag met evenveel recht worden gesteld ten aanzien van de

normering van het trendmatig financieringstekort, waar Haselbekke voor pleit. Mijn conclusie zal dan ook luiden dat andere wegen moeten worden bewandeld om de discipline in het uitgavenbeleid van de overheid te herstellen.

Uitgaven- of tekortnormering

Laten wij eerst de door Haselbekke opgeworpen bezwaren tegen een uitgavennorm de revue passeren. Om te beginnen is dat de gevoeligheid ervan voor tegenvallers met de bijbehorende ombuigingsperikelen. Ten opzichte van de huidige normering van het feitelijk financieringstekort is weliswaar de inkomstenkant als bron van verstoringen uitgeschakeld, erkent Haselbekke, maar de uitgavenkant niet. Haselbekke veronderstelt blijkbaar dat de uitgavennorm zich, evenals de norm voor het feitelijk financieringstekort, richt op de feitelijke ontwikkeling in een bepaald jaar. Dat behoeft echter niet zo te zijn en wordt in elk geval niet door Bomhoff beoogd. „Uiteindelijk gaat het om de trend in de uitgaven”, stelt deze 3). Te recht meent Haselbekke dat hier een aantal vragen onbeantwoord blijven: Bomhoff werkt zijn voorstel namelijk niet concreet uit. Maar de conclusie dat „ombuigingsperikelen zoals we die thans kennen, zich dus zullen blijven voordoen”, is niet gewettigd 4).

Vervolgens waarschuwt Haselbekke, verwijzend naar de ervaringen in het verleden met de meerjarenramingen en -afspraken, voor de verstarring in de besluitvorming die een genormeerd meerjarenplan voor de uitgaven met zich kan brengen. Hij merkt daarbij echter op dat die verstarring op zich uiteraard een stuk geringer wordt als het meerjarenplan zou worden opgevat als een meerjarig ombuigingsplan 5). En dat is bij het door Bomhoff beoogde „meerjarenplan voor het reduceren van de collectieve uitgaven” het geval 6). Een poging de expansie van de overheidsuitgaven te beteugelen door herinvoering van het trendmatig begrotingsbeleid zou op dezelfde problemen stuiten, kunnen we daaraan toevoegen.

Een ander bezwaar tegen de uitgavennorm zou zijn dat men tal van vluchtwegen zal zoeken om de norm te ontduiken. Maar dit „bezwaar” is uiteraard inherent aan elke norm die geen louter symbolische functie vervult, maar beoogt gedrag daadwerkelijk te disciplineren. In een pleidooi voor terugkeer naar het in het verleden gevoerde trendmatig begrotingsbeleid is dit bezwaar tegen een uitgavennorm wel zeer misplaatst. De neiging om uitgaven buiten het gestelde kader (de trendmatige ruimte) tot realisatie te brengen, is ook daar immers onbedwingbaar gebleken, getuige het in de jaren zeventig gevoerde conjunctureel en aanvullend beleid. De ontsnappingsmogelijkheden die het trendmatig begrotingsbeleid biedt, liggen bovendien niet alleen aan de uitgavenkant: als saldo-grootte kan het tekort ook via de inkomstenkant worden gemanipuleerd 7).

Daarmee zijn we bij wat Haselbekke als de kern van de zaak beschouwt: „Normen hebben alleen zin en werken alleen wanneer ze worden nageleefd. Dat is zowel met de norm voor de lastendruk als met de norm voor het financieringstekort niet gebeurd. Waarom — en dat is dan een retorische vraag — zou het dan met een norm voor de uitgaven wèl lukken?”. Evenzeer als dit voor de uitgavennorm een retorische vraag is, is het dat ook voor de norm van het trendmatig financieringstekort. Een nadere beschouwing van de ontwikkelingen die tot het loslaten van deze norm enkele jaren geleden hebben geleid, moge dit illustreren.

Loslaten van het trendmatig begrotingsbeleid

Bezien wij eerst de verklaring die Haselbekke voor het buiten werking stellen van het trendmatig begrotingsbeleid geeft. „Het trendmatige begrotingsbeleid werd namelijk destijds (in de *Miljoenennota 1980*) losgelaten omdat de toenmalige norm van het financieringstekort, in casu de norm van 6%, overschreden dreigde te worden”, verklaart

1) O.a. in J. M. Buchanan, J. Burton en R. E. Wagner: *The consequences of mr. Keynes*, Hobart-paper 78, The Institute of Economic Affairs, Londen, 1978.

2) Zie met name A. Wildavsky, *How to limit government spending*, University of California Press, 1980.

3) E. J. Bomhoff, *De kunst van het bezuinigen*, Rotterdamse Monetaire Studies, nr. 2, 1982.

4) A. G. J. Haselbekke, *Frustrerende normen*, *ESB*, 26 mei 1982, blz. 545.

5) Idem, blz. 546 (ook de nog volgende citaten zijn op die bladzijde te vinden).

6) E. J. Bomhoff, op. cit., blz. 18.

7) De zogeheten quasi-ombuigingen (in de terminologie van Boorsma). Zie P. B. Boorsma, *Naar de versoberingsstaat. Rooien en snoeien in de verzorgingsstaat*, Enschede, 1980.

Haselbekke. Met andere woorden: de norm gold slechts, zolang eraan werd voldaan. Ter verklaring daarvan wijst hij op het feit „dat de feitelijke groei van het nationale inkomen ver achterbleef bij het trendmatige groeicijfer dat bij de begrotingsopstelling was gehanteerd”. De tegenvallende groei, zo wordt gesugereerd, moet voor het stranden van het trendmatige begrotingsbeleid aansprakelijk worden gesteld.

Inderdaad, zover kunnen we met Haselbekke instemmen, zou op deze wijze het (politieke) succes van het structureel begrotingsbeleid in de jaren zestig kunnen worden verklaard. Dank zij de hoge groeicijfers in die periode kon aan de Zijlstra-norm worden voldaan zonder het expansieve uitgavenbeleid ernstige beperkingen op te leggen. Eerst door de teruglopende groei in de jaren zeventig begon het „dwangbuis” van de structurele begrotingsruimte werkelijk te knellen. Maar toen bleken vluchtwegen dan ook moeiteloos te vinden. De stagnatie werd in eerste instantie als een conjuncturele inzinking opgevat (althans in het begrotingsbeleid, daarbuiten werd veel eerder het geloof beleden dat de voorafgaande bloeiperiode nooit meer zou terugkeren), zodat maatregelen ter beugeling van het oplopende financieringstekort achterwege konden worden gelaten. Zelfs gaf deze interpretatie van de economische ontwikkeling aanleiding omvangrijke conjunctuurprogramma's als „niet-relevante uitgaven” buiten de ruimte om te financieren, wat overigens geheel in strijd is met de oorspronkelijke argumentatie voor een structureel in plaats van een anticyclisch beleid. De ervaring met het anticyclisch beleid in de jaren vijftig had immers geleerd dat door velerlei vertragingen een dempende invloed van dergelijke programma's op de conjunctuurgolven niet of nauwelijks was te verwachten, dat de golfbeweging er zelfs gemakkelijk door zou kunnen worden versterkt. Niet alleen zijn aanmerkelijke vertragingen in de jaren zeventig inderdaad opgetreden, maar ook kregen de programma's bij de aanhoudende economische malaise een bijna structureel karakter, waarmee het voor de toetsing van het structureel begrotingsbeleid fundamentele onderscheid tussen relevante en niet-relevante uitgaven van z'n inhoud werd ontdaan.

Wellicht met deze gang van zaken voor ogen stelt Haselbekke als voorwaarde voor herstel van de budgettaire stabiliteit dat „enige mate van overeenstemming zou kunnen worden bereikt onder de beleidsmakers over wat als conjunctuur en wat als structuur in de huidige ontwikkeling moet worden aange-merkt”. Welnu, dat is in het verleden niet mogelijk gebleken en de brandende vraag hoe deze zeer omstreden kwestie nu wel tot een oplossing kan worden gebracht, laat hij verder rusten. Maar ook het halverwege de jaren zeventig dominerende besef dat de tegenvallers voor

het overgrote deel niet van conjuncturele aard konden worden geacht, leidde niet tot herstel van het „genormeerd” gedrag. Met het zogeheten „aanvullend beleid” bleek ook toen nog aan de wurg-greep van het aanvaardbare structurele tekort te ontkomen, namelijk door met een beroep op „inverdieneffecten” de toetsing aan de ruimte te manipuleren. Moge het trendmatig begrotingsbeleid de jure pas in de *Miljoenennota 1980* zijn afgeschaft, de facto is het aldus al jaren eerder terzijde gesteld.

Falen van de Zijlstra-norm

De tegenvallende groei in de jaren zeventig heeft het tekortschietend disciplinerend vermogen van de Zijlstra-norm duidelijk aan het licht gebracht. Maar als Haselbekke het achterblijven van de feitelijke groei bij het ingecalculerde trendcijfer als *verklaring* voor dat falen presenteert, zet hij de zaak op z'n kop: niet de tegenvallende groei, maar de stelselmatige overschatting van de te verwachten groei in het beleid is de oorzaak van de toenemende divergentie van het feitelijke en het aanvaardbare structurele financieringstekort, zo is al door velen opgemerkt (door Wellink is becijferd dat in de periode 1974-1981 de feitelijke groei van het nationaal inkomen cumulatief 5% heeft bedragen terwijl in het begrotingsbeleid al met al 30% als trendmatige groei is ingecalculerd). Men kan dan natuurlijk pleiten voor een „enigszins behoudende vaststelling van de kwantitatieve uitgangspunten” (in de woorden van de *Miljoenennota 1981*) bij herinvoering van het structureel begrotingsbeleid. Maar daarmee wordt het probleem eenvoudig genegeerd: hoe te voorkomen dat de uitgangspunten te optimistisch worden gekozen? Dat brengt ons op de hamvraag die in de door Haselbekke opgevoerde kern van de zaak besloten ligt: wat bepaalt of de normen worden nageleefd en niet door allerhande kunstgrepen ontdoken? Het antwoord op deze vraag moet mijns inziens luiden dat alleen een toereikende economisch-theoretische onderbouwing daarvoor waarborgen kan bieden. Omdat ik de argumenten voor deze stellingname elders reeds uitvoerig heb behandeld, zij hieronder met een betrekkelijk summiere weergave volstaan 8).

Het gedrag van de beleidsmakers kan niet worden gedisciplineerd met een norm die z'n geldigheid slechts ontleent aan het feit dat ertoe is besloten. Als alleen dat feit de grondslag van de norm vormt en de nood hoog gestegen is, waarom dan niet een nieuw feit gecreëerd door het genomen besluit te wijzigen? Slechts de begrotingsdiscipline zou dergelijke wijzigingen in de weg staan, maar de norm was juist bedoeld om die discipline te bewerkstelligen! Het economisch fundament van het in de jaren zestig gevoerde trendmatige begrotingsbeleid

was van conjunctuurtheoretische aard. Maar dat fundament is in de loop van de jaren zeventig ondeugdelijk gebleken: de als datum voor dat beleid te veronderstellen trendmatige economische ontwikkeling is alleen vanuit het korte-termijnperspectief van een anticyclisch beleid feitelijk gegeven; voor een trendmatig beleid is zij dat per definitie niet. De macro-economie heeft voor de conjunctuurtheoretische onderbouwing van het trendmatig begrotingsbeleid geen andere in de plaats kunnen stellen. Een scala van alternatieve vuistregels (voor het feitelijk financieringstekort, de collectieve lasten of de uitgaven) lijkt dit gemis te moeten compenseren. Maar zijn de diverse macro-economische vuistregels gezien hun gebrekkige theoretische fundering überhaupt nog wel als *normen* te beschouwen?

De onmiskenbare tekortkomingen van het begrotingsbeleid kunnen niet worden toegeschreven aan het feit dat deze of gene vanuit een macro-economische invalshoek opgestelde regel niet wordt nageleefd. Zij vloeien voort uit het falen van het micro-economisch afwegingsmechanisme bij overheidsuitgaven. De afweging van baten en lasten is voor de overheid een moeilijke opgave, omdat zij niet met een gegeven budgetrestrictie wordt geconfronteerd. De poging om de voor die afweging noodzakelijke keuzen te ontlopen, is dan ook maar al te begrijpelijk. Via de keynesiaanse regulering van de omvang van de bestedingen leek die poging tot voor kort kans op succes te hebben. Maar nu de overheidsbegroting, die als het voornaamste instrument voor die regulering gold, inmiddels overduidelijk een verstorende factor in het economisch beleid is geworden, zal die illusie wellicht worden opgegeven.

Pas als daarmee de wil tot een micro-economisch gefundeerde afweging van de overheidsuitgaven is hersteld, kan zinvol worden gediscussieerd over de concrete gedaante van normen voor het begrotingsbeleid. Wellicht vloeit uit die discussie een terugkeer naar normen voor enigerlei begrotingsevenwicht voort. Gezien de ingrijpende consequenties van een hernieuwd primaat van het micro-economisch gezichtspunt (ook voor de Comptabiliteitswet) zijn speculaties daarover op dit moment echter voorbarig.

N. P. Mol

8) Zie Normering van overheidsuitgaven: het ontbrekend afwegingskader, *Bestuurswetenschappen*, 1982, nr. 1, blz. 6-23.

Alvorens in te gaan op de opmerkingen van Mol lijkt het me goed even in het kort aan te geven wat de essentie was van het artikel waarop Mol kritiek levert.

In mijn artikel over begrotingsnormen in *ESB* van 26 mei j.l. heb ik, voortbordurend op eerdere publikaties over dit onderwerp, gepoogd aan te geven dat een begrotingsbeleid dat is geënt op een norm voor het feitelijke financieringstekort en/of op een norm voor de collectieve-lastendruk nooit die bestuurlijke rust en stabiliteit kan brengen die nodig is voor een evenwichtige besluitvorming over maatregelen in de sfeer van de collectieve uitgaven en inkomsten. Vervolgens heb ik betoogd dat m.i. een norm ten aanzien van de uitgaven evenmin tot een doorbreking van de bestaande onevenwichtigheden in de besluitvorming kan leiden, te meer niet vanwege het rigide karakter van een uitgavennorm, die eventuele bijstellingen via de inkomstenkant uitsluit. Naar mijn idee zou slechts een op trendmatige leest geschoeid begrotingsbeleid het „stop go“-achtige beleid van de laatste jaren kunnen doorbreken. Mol is het daarmee niet eens, voornamelijk op grond van het feit — zo heb ik het althans begrepen — dat de aan het trendmatige begrotingsbeleid ten grondslag liggende norm voor het structurele begrotingstekort naar zijn opvatting geen deugdelijk theoretisch fundament heeft. Volgens hem zullen normen alleen worden nageleefd als „een toereikende economisch-theoretische onderbouwing daarvoor waarborgen kan bieden“. Deze waarborgen zijn, aldus Mol, alleen te vinden in een *micro*-afwegingskader.

Sinds de introductie van het trendmatige begrotingskader in het begin van de jaren zestig — naar zijn ontwerper ook wel het Zijlstra-kader genoemd 1) — is een stroom van artikelen over dit onderwerp verschenen. Zowel in het binnen- als in het buitenland bleken in de loop der tijd nogal wat misverstanden te bestaan over de theoretische achtergronden en over de uitwerking van het trendmatige begrotingsbeleid. Na de verschijning van een Engelstalig artikel van Burger over deze materie 2) leken de rookgordijnen voor iedereen te zijn opgetrokken. Niettemin meent Mol nog altijd dat „het economisch fundament van het in de jaren zestig gevoerde trendmatige begrotingsbeleid . . . van conjunctuurtheoretische aard (was)“. Een fundament dat, zo vervolgt hij, in de loop van de jaren zeventig ondeugdelijk is gebleken. Eerder in zijn reactie spreekt hij al over „de traditionele keynesiaans geïnspireerde tekortnormering“.

Wie de grondlegger van het trendmatige begrotingsbeleid er nog eens op naleest, komt al snel tot de ontdekking dat het „nieuwe“ begrotingsbeleid nu

juist niet keynesiaans en dus ook niet conjunctuurtheoretisch bedoeld was, maar veel meer neoklassiek. Dit neoklassieke karakter van het trendmatige begrotingsbeleid kwam onder meer tot uitdrukking in de expliciete aandacht voor de ontwikkeling van de productiecapaciteit 3). Burger merkte met betrekking tot dit punt o.a. op: „The consequences are clear. Instead of being hoarded and thus acting as a deflationary factor, the surplus of private savings is kept in circulation. Thus, if a budget deficit is arrived at . . . it contributes to an *equilibrated medium term growth path of the economy as a whole*“ 4) (mijn cursivering). Hiermee zijn we ook meteen aangeland bij wat naar mijn opvatting *het* theoretische fundament onder het trendmatige begrotingsbeleid is. Als de overheid het structureel aanwezige spaaroverschot van de particuliere sector (inclusief de lagere overheid en de sector van de sociale zekerheid) niet opneemt om het weer in de bestedingskringloop te brengen, ontstaat een permanente deflatoiredruk op de economie, waardoor de groei van de productiecapaciteit op middellange termijn onder druk komt te staan.

De theoretische fundering van het trendmatige begrotingskader alsmede het niet-politieke karakter van de *ruimte*-berekening 5) heeft in belangrijke mate bijgedragen aan het succes van het trendmatige begrotingsbeleid. „Alle grote politieke partijen en kabinetten hebben deze begrotingspolitiek als uitgangspunt voor de jaarlijkse begrotingsopstelling aanvaard“, aldus Koopmans en Wellink 6). Drees en Gubbi hadden zich reeds eerder in gelijksoortige bewoordingen over deze unieke politieke eensgezindheid uitgelaten 7). De politieke aanvaardbaarheid zal ongetwijfeld ook te maken hebben gehad met de hoge groeicijfers uit de jaren zestig, zoals Mol opmerkt, en met de „vrijheid“ ten aanzien van de *aanwending* van de begrotingsruimte. Dat die vrijheid in feite beperkt was en dat ook ten aanzien van de *aanwending* van de ruimte met zekere regels zou moeten worden gewerkt — zoals in wezen de *Zijlstra-norm* (door Mol abusievelijk steeds op één lijn gesteld met het *Zijlstrakader*) beoogde 8) — heeft de arbeidskostentheorie ons medio 1975 ondubbelzinnig duidelijk gemaakt. De introductie van de 1%-norm was het logische antwoord op de bevindingen van die arbeidskostentheorie. . . „Kenmerkend voor de in 1977 begonnen fase II was“, aldus Boersma in dit blad bij zijn bespreking van de *Miljoenennota 1980*, „de completering van het structurele begrotingsbeleid met een norm voor de drukstijging van de collectieve lasten“. En even verder: „In fase II is het structurele begrotingsbeleid tot volle wasdom gekomen“ 9). De opvatting van Mol staat hier diametraal tegenover. Hij is namelijk van mening dat het trendmatige begrotingsbeleid dan weliswaar de jure pas in de *Miljoenennota 1980* is

afgeschafte, maar dat het de facto al jaren eerder terzijde is gesteld.

Afgezien van het voorgaande, vraag ik me af of in de huidige omstandigheden de macro-economische fundering van het trendmatige begrotingsbeleid wel zo belangrijk is bij de vraag of dit trendmatige begrotingskader weer moet worden ingevoerd. Zoals ik in mijn artikel reeds heb gesteld, ligt het voordeel van een trendmatig begrotingskader in de huidige omstandigheden eerst en vooral op het bestuurlijke vlak. Het trendmatige begrotingsbeleid is een beleid waarmee de hele ambtenarij en (grote delen van) de ministerraad en het parlement vertrouwd zijn. Het trendmatige kader heeft bovendien als voordeel dat het in wezen vrij eenvoudig is. Daarnaast biedt het de mogelijkheid reeds vroeg in het jaar voorafgaande aan het begrotingsjaar beslissingen over de rijksbegroting te nemen. Bovendien is het mogelijk vroegtijdig de sociale partners bij het overleg te betrekken waardoor ook de ontwikkeling van de sociale zekerheid niet buiten beeld hoeft te blijven. Als vervolgens bij de begrotingsuitvoering de onlosmakelijk met het

1) Zie bij voorbeeld Drees en Gubbi, *Overheidsuitgaven in theorie en praktijk*, Groningen, 1968, blz. 39.

2) H. Burger, Structural budget policy in the Netherlands, *De Economist*, jg. 123, nr. 3, 1975, blz. 329-351.

3) Aanvankelijk stelde de overheid zich ten aanzien van de groei van de productiecapaciteit passief op. Later (vanaf ongeveer 1975) veel actiever; de overheid zou door middel van haar beleid de groei van de productiecapaciteit dienen te stimuleren. Zie o.a. L. F. van Muiswinkel, Het trendmatige begrotingsbeleid in de jaren zeventig; lessen voor de toekomst, *ESB*, 17 oktober 1979, blz. 1073-1076.

4) H. Burger, op. cit., blz. 333.

5) Zie bij voorbeeld L. F. van Muiswinkel, op. cit., blz. 1075.

6) Zie H. Burger, op. cit., blz. 330, en Drees en Gubbi, op. cit., blz. 115.

7) L. Koopmans en A. H. E. M. Wellink, *Overheidsfinanciën*, Leiden/Antwerpen, 1978, blz. 43.

8) Drees en Gubbi, op. cit., blz. 115.

9) Het onderscheid tussen het *Zijlstra-kader* („non-political“) en de *Zijlstra-norm* (political“) is in de meeste Nederlandse handboeken niet terug te vinden. Vandaar wellicht ook dat nog steeds het misverstand bestaat beide als identiek te beschouwen. Het *Zijlstra-kader* is hetzelfde als het trendmatige begrotingskader (zie voetnoot 1). De *Zijlstra-norm* is echter een politieke (uitgaven)norm. „*Zijlstra* stelde echter voor het gebruik van de ruimte zoveel mogelijk conform te maken aan een uitgavennorm (de *Zijlstra-norm*). Volgens deze norm mogen de overheidsuitgaven niet sneller stijgen dan de trendmatige groei van het nationale inkomen. In dat geval zal dus elk jaar een deel van de ruimte (de *Zijlstra*-siekop) overblijven voor verlaging van de belastingtarieven. Dit werd door *Zijlstra* wenselijk geacht omdat men aldus kon vermijden dat de progressiefactor in een groeiende economie een automatische verzwaring van de belastingdruk zou impliceren“, aldus R. Boelaert, *Economische aspecten van de overheidsfinanciën*, Leiden/Antwerpen, 1978, blz. 187.

trendmatige begrotingsbeleid verbonden regels van het stringente begrotingsbeleid weer zouden worden toegepast (waarbij deze ook op de ontvangsten betrekking zouden moeten hebben), wordt de kans op overschrijdingen van het begrotingstotaal — en daarmee de kans op veelvuldige bijstellingen — aanzienlijk kleiner dan thans. Op eventuele tegenvallers kan bovendien reeds op voorhand worden ingespeeld via het inbouwen van een reserve in de begrotingsruimte 10).

Tegen deze achtergrond is het wel duidelijk dat ik weinig heil zie in het door Mol gepropageerde *micro-economische afwegingskader*. „De micro-afweging moet niet uit een macro-afweging worden afgeleid, maar omgekeerd. Hoe die afweging concreet gestalte kan krijgen, zal pas duidelijk worden als de vraag naar de micro-economische grenzen en mogelijkheden van het begrotingsbeleid, die door het primaat van de macro-economie op de achtergrond is geraakt, opnieuw in de beleidspraktijk wordt gesteld” 11). Op korte termijn zal het voorstel van Mol, zo interpreteer ik althans het voorgaande citaat, dus niets kunnen bijdragen aan het zo broodnodige herstel van de budgettaire stabiliteit.

Met Van Muiswinkel zou ik daarom tot slot willen zeggen: „... de filosofie achter het structurele begrotingsbeleid (heeft) nog niets aan waarde... verloren. Het is wenselijk dat de regering zich weer snel onderwerpt aan de discipline van deze filosofie” 12). Deze conclusie wordt overigens ook getrokken door Sterks, die onlangs promoveerde op een uitgebreid onderzoek naar de begrotingsnormen in de Verenigde Staten, West-Duitsland en Nederland. „Frequente wisselingen in het beleid schep- pen onzekerheid en belemmeren daar- door het beoogde herstel. Daarom dient het beleid te zijn georiënteerd op een (be- oogde) structurele ontwikkeling”. En verder: „Met het oog op de stabiliteit en gelet op de lange duur van het aanpas- singsproces lijkt een herstel van de SBN (= de structurele budgetnorm) dringend geboden” 13).

A. G. J. Haselbekke

10) P. B. Boorsma, De Miljoenennota 1980: het einde van het structurele begrotingsbeleid en de rentree van de 1%-drukstijging, *ESB*, 3 oktober 1979, blz. 1008.

11) N. P. Mol, Normering van overheidsuit- gaven: het ontbrekend afwegingskader, *Be- stuurswetenschappen*, januari 1982, nr. 1, blz. 23.

12) L. F. van Muiswinkel, op. cit., blz. 1076.

13) C. G. M. Sterks, *Begrotingsnormen*, Groningen, 1982, blz. 331.