

DE *BEGROTINGSNORM* VAN HET RIJK

Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen
Verhandelingen, Afd. Letterkunde, Nieuwe Reeks, deel 155

DE
BEGROTINGSNORM
VAN HET
RIJK

Th. A. Stevers

Noord-Holland, Amsterdam/Oxford/New York/Tokyo, 1993

ISBN 0-444-85770-2

Voorwoord

Dit boek is een monografie over de begrotingsnorm van het rijk; de norm betreft het saldo en niet het niveau van de rijksfinanciën.

Het onderwerp heeft in Nederland altijd grote aandacht gekregen, zowel in de theorie als in de praktijk. In het laatste decennium staat het zelfs heel bijzonder in de belangstelling zodat van een opvallende actualiteit gesproken kan worden. Deze actualiteit wordt gevoed door de onvrede over het ad hoc beleid dat in dezen sinds het verlaten van de structurele begrotingsnorm wordt gevoerd. De actualiteit wordt bovendien in niet geringe mate versterkt door de eisen die de Economische en Monetaire Unie aan het budgettaire beleid van de overheid stelt.

Het is opmerkelijk dat ondanks de ruime aandacht die het onderwerp in Nederland heeft gehad en heeft, daarover tot nog toe in ons taalgebied geen monografie is verschenen. Voorzover mij bekend ontbreekt zulk een monografie ook in de internationale literatuur. De bestaande literatuur bestaat uit detailstudies die vele vragen onbeantwoord laten. De onderhavige monografie beoogt een integrale behandeling te verschaffen.

Het voorgaande impliceert dat vele malen onbegane wegen zijn ingeslagen. In het bijzonder gaat het daarbij om de volgende aspecten die als nieuw aangemerkt kunnen worden

- Een consistente theorie over de vereisten waaraan de begrotingsnorm dient te voldoen.
- Een realistische theorie, doordat niet uitsluitend wordt geredeneerd vanuit abstracte beginselen maar rekening wordt gehouden met de eigenaardigheden van het gedrag van de rijksoverheid en met de beperkingen van de economische theorie.

Ten aanzien van het overheidsgedrag is uitdrukkelijk lering getrokken uit de praktijk van de begrotingsnormering sinds het bestaan van het koninkrijk en werd uitgegaan van de theorie over het budgettaire gedrag van de rijksoverheid, zoals summier uiteengezet in deel 1 van de onderhavige serie.

- Er is een duidelijk onderscheid gemaakt tussen de basis en het saldo van een begrotingsnorm.

De basis kan bijvoorbeeld betrekking hebben op de feitelijke belastingontvangsten op kasbasis of op de structurele belastingontvangsten, terwijl het saldo bijvoorbeeld kan zijn het financieringssaldo of het vorderingensaldo.

- De ontwikkelde theorie wordt toegepast op een aantal begrotingsnormen.

De toepassing betreft allereerst begrotingsnormen die in Nederland in feite gegolden hebben. Daarnaast wordt de theorie ook toegepast op een basis die niet feitelijk is gehanteerd. Dit is de trendmatige begrotingsbasis die in hoofdstuk VI wordt geïntroduceerd. Voorts wordt ze toegepast op de feitelijke basis in combinatie met een schuldquote die constant blijft of op termijn constant wordt.

- Bij de analyse van de onderscheiden begrotingsnormen wordt sterk de nadruk gelegd op de (dikwijls impliciete) vóóronderstellingen waarvan wordt uitgegaan en op het realiteitsgehalte van die vooronderstellingen. Hieruit blijkt bijvoorbeeld dat de vermeende gunstiger conjuncturele uitwerking van de structurele begrotingsnorm (de Zijlstra-norm) in vergelijking met een jaarlijks sluitende dienst betwijfeld moet worden.
- De behandeling is primair analytisch, maar met name in de laatste hoofdstukken worden ook waardeoordelen gegeven.

Een waardeoordeel wordt steeds duidelijk als zodanig gemarkeerd. De waardeoordelen vormen echter niet het hoofddoel en de aandacht die er aan wordt gegeven is relatief zeer gering. Het hoofddoel van de monografie is de analyse en daarop valt ook kwantitatief de nadruk. De analyse beoogt een hulpmiddel te zijn om een begrotingsnorm te beoordelen dan wel te formuleren. De gegeven waardeoordelen zijn enerzijds bedoeld als een bijdrage tot de intellectuele integriteit (waar staat de auteur, wordt zijn analyse niet beïnvloed door zijn voorkeur?) Anderzijds wil ik niet verhelen dat zij ook bedoeld zijn als een appèl over de inhoud van de toekomstige begrotingsnorm.

De aard van deze monografie wijkt sterk af van de methode die in economische handboeken - vooral Amerikaanse - gebruikelijk is. Deze plegen, op een hoog abstractieniveau, een overzicht te geven van de bestaande theorie op het betreffende gebied, waarbij zij in opvallende mate op elkaar gelijken in onderwerp, methode en volgorde. Een dergelijke behandeling was in het onderhavige geval niet mogelijk; zij lijkt mij bovendien weinig vruchtbaar, zowel voor een eerste kennismaking als voor een verdieping.

Deze monografie vormt als deel 4 het sluitstuk van de serie 'De openbare financiën in de volkshuishouding.' Zij is nauw met de voorgaande delen verbonden, maar kan ook los daarvan worden gelezen, al wordt dan uiteraard wel enige voorkennis verondersteld.

Zij is langer uitgebleven dan in mijn bedoeling en verwachting lag. Dat is des te opmerkelijker daar er waarschijnlijk geen onderwerp uit de openbare financiën is dat in de afgelopen veertig jaar zozeer mijn aandacht heeft getrokken en ik ook zozeer van nabij heb meegemaakt. Bovendien had ik in de loop der jaren een aantal voorstudies gemaakt die als college-dictaten zijn verschenen. De reden van de vertraging is dat het onderwerp desalnietemin veel weerbarstiger bleek dan ik na de verschijning van deel 3 (Schuldtheorie, 1988) vermoedde. Een bijkomende factor was een ziekte waardoor het werk een half jaar stil lag.

Bijzondere dank ben ik verschuldigd aan Dr. E Kertzman voor de stimulerende discussies, waardoor hij mij verscheidene malen over het dode punt heeft geholpen. Mevr. M. Speekenbrink dank ik voor de typografische verzorging.

mei 1993

Th. A. Stevers

Inhoud

I	Begrotingsnormen in vogelvlucht	
1	INLEIDING	1
2	SALDONORMEN, NIVEAUNORMEN EN UITZONDERINGEN	2
3	CLASSIFICATIE VAN SALDONORMEN	5
3.1	De vier klassieke begrotingsnormen	5
3.2	De twee Keynesiaanse begrotingsnormen	7
3.3	Overige normen	8
4	CONCLUSIES EN NABESCHOUWING	10
II	Klassieke begrotingsnormen	14
1	IS DE OVERHEID IMPRODUKTIEF?	14
1.1	De 'onbenulligheid' van de klassieken	14
1.2	Improduktief	14
1.3	Modelconstructie	15
1.4	Improduktief is niet: onnuttig	16
1.5	Overheidshuishouding geen produktiehuishouding?	17
2	DE VIER KLASSIEKE PROBLEMEN VAN SCHULDFINANCIERING	19
2.1	Het groei probleem	20
2.2	Het budgettaire probleem	22
2.3	Het afwegingsprobleem	24
2.4	Het financieringsprobleem	25
2.5	Samenhang tussen de vier klassieke problemen	26
2.6	Afnemende betekenis aan de vier klassieke problemen gehecht	26

X		INHOUD
3	SLUITENDE GEWONE DIENST	30
3.1	Klassieke begrotingsnormen en het periodiciteitsbeginsel	30
3.2	Kapitaallasten op de gewone dienst	32
4	HET BEGINSSEL VAN DUURZAAM NUT NADER BESCHOUWD	33
4.1	Het beginsel van duurzaam nut van de Continentale klassieken	33
4.2	Het beginsel van duurzaam nut in onze tijd	34
5	DE KLASSIEKE BEGROTINGSNORMEN IN DE PRAKTIJK	35
5.1	Primaire normen	35
5.2	Verfijningen, verdoezelingen, uitzonderingen	35
5.3	Het rechte pad	36
6	CONCLUSIES	36
III	De Keynesiaanse begrotingsnormen	38
1	DE ACHTERGRONDEN VAN DE STRUCTURELE BEGROTINGSNORM	38
1.1	Aanleiding voor de invoering	38
1.2	Macro-economische fundering	40
2	DE THEORETISCHE VORMGEVING VAN DE STRUCTURELE BEGROTINGSNORM	47
2.1	Begrotingsruimte	47
2.2	Beslag op de begrotingsruimte	48
3	DE CONJUNCTURELE BETEKENIS VAN DE STRUCTURELE BEGROTINGSNORM	51
3.1	Probleemstelling	51
3.2	Conjunctuurindicatoren	52
3.3	De conjuncturele karakterisering van de structurele begrotingsnorm	54
4	DE PRAKTIJK VAN DE STRUCTURELE BEGROTINGSNORM	65
4.1	Schatting van de variabelen	65
4.2	Schatting van de begrotingsruimte	68
4.3	Bepaling van het beslag op de begrotingsruimte	69
4.4	Escalatie van het tekort	70

INHOUD	XI
5 THEORETISCHE ASPECTEN VAN DE CONJUNCTURELE BEGROTINGSNORM	71
5.1 Macro-economische fundering	71
5.2 Maatstaven voor de conjuncturele karakterisering van de begroting	71
5.3 De conjuncturele begrotingsindicator gebaseerd op de afwijking tussen impuls en SBR	73
6 DE PRAKTIJK VAN DE CONJUNCTURELE BEGROTINGSNORM	74
6.1 De conjuncturele begrotingsindicator van de Miljoenennota's	74
6.2 De kwantificering van de conjuncturele begrotingsindicator in de Miljoenennota's	77
6.3 Het feitelijk conjuncturele begrotingsbeleid	79
7 CONCLUSIES	83
7.1 Macro-economische fundering	83
7.2 De structurele begrotingsnorm	83
7.3 De conjuncturele begrotingsnorm	84
BIJLAGE	86
Het verloop van de progressiefactor	
IV Functies van de begrotingsnorm	88
1 INLEIDING	88
1.1 Probleemstelling	88
1.2 Functies als objectief doel	89
1.3 Doorlichten, evalueren en formuleren	90
2 AFBAKENING VIA BEGROTINGSBESLISSINGEN	92
2.1 Ruimtebepaling	93
2.2 Prioriteitsbepaling	97
2.3 Efficiency- en effectiviteitsbepaling	99
2.4 Taaktoebedeling, uitvoeringsbeheersing en controle achteraf	99
3 AFBAKENING VIA BEGROTINGSFUNCTIES	100
3.1 Begrotingsfuncties, -beslissingen en -sferen	100

3.2	Macro-economische functie, prioriteitsbepalende functie en micro-economische functie	101
3.3	Democratische functie	104
4	FUNCTIES VAN DE BEGROTINGSNORM	105
5	SAMENVATTING EN CONCLUSIES	109
5.1	Schematisch overzicht	109
5.2	Functies als objectief doel nader beschouwd	110
V	Vereisten voor een effectieve begrotingsnorm	113
1	PROBLEEMSTELLING EN METHODE	113
2	VEREISTEN VOOR BEPERKTE EFFECTIVITEIT	114
2.1	Technisch-economische versus politiek-bestuurlijke vereisten	114
2.2	Ratio in overeenstemming met economische theorie, ondubbelzinnig en simpel	115
2.3	Berekening ondubbelzinnig, simpel en tijdig beschikbaar	118
2.4	Uitspraak ondubbelzinnig en simpel	123
2.5	Conclusies	125
3	VEREISTEN VOOR BEPERKTE POLITIEKE AANVAARDBAARHEID	128
3.1	Doelstelling in overeenstemming met heersende ideologie	128
3.2	Ratio in overeenstemming met heersende ideologie en juist	130
3.3	Geen plotselinge, geen grote en geen langdurige 'beperking' noch 'verkrapping'	131
3.4	De rationaliseringsfunctie en beperkte politieke aanvaardbaarheid	133
3.5	Conclusies	135
4	VEREISTEN VOOR EFFECTIVITEIT EN ANDERE CONCLUSIES	135
VI	De trendmatige begrotingsnorm	140
1	INLEIDING	140
2	BEREKENING VAN DE BEGROTINGSRUIMTE	143
2.1	Realisatiecijfers	143

INHOUD	XIII
2.2 Omschrijving	143
2.3 De trendmatige belastingstijging	144
2.4 De correctiefactor	147
3 DE GEVOLGEN VOOR HET TEKORT	148
3.1 Omvang	148
3.2 Componenten van de mutatie in de tekortquote	149
3.3 Het noemereffect	151
3.4 Het fiscale trendafwijkingeffect	152
3.5 Het correctiefactoreffect	153
3.6 Conclusies	156
4 TENDEERT DE TEKORTQUOTE NAAR NUL?	156
4.1 Probleemstelling en veronderstellingen	156
4.2 Resultaten bij afwezigheid van correctiefactor	158
4.3 Het effect van de correctiefactor	161
4.4 Confrontatie met feitelijke tekortquote	163
4.5 Conclusies	165
5 IS HANDHAVING VAN DE NORM POLITIEK AANVAARDBAAR?	165
5.1 Probleemstelling en veronderstellingen	165
5.2 Daling van de uitgavenquote als indicator van de 'beperking'	166
5.3 Geen plotselinge 'beperking'	168
5.4 Geen grote en geen langdurige 'beperking'	169
5.5 Conclusies	172
VII Welke basis?	176
1 INLEIDING	176
1.1 Probleemstelling	176
1.2 Methode	178
2 DOELSTELLING EN RATIO IN OVEREENSTEMMING MET HEERSENDE IDEOLOGIE	179
2.1 De macro-economische doelstellingen en ratio's	180
2.2 Bevordering van het afwegen	182

2.3	Behoud van kredietwaardigheid en beperking van de rentelast; uitvoeringsbeheersing en controle achteraf	183
2.4	Bevordering van de democratische functie	185
2.5	Conclusie	185
3	RATIO VAN DE MACRO-ECONOMISCHE DOELSTELLING IN OVEREENSTEMMING MET ECONOMISCHE THEORIE, ONDUBBELZINNIG EN SIMPEL	186
3.1	De structurele afstemming van de effectieve vraag	187
3.2	De conjunctureel gunstige uitwerking	190
3.3	De soliditeit van het budgettaire beleid	193
3.4	Conclusies	197
4	BEREKENING ONDUBBELZINNIG, SIMPEL EN TIJDIG BESCHIKBAAR	199
5	GEEN PLOTSELINGE, GEEN GROTE EN EEN LANGDURIGE 'BEPERKING' NOCH 'VERKRAPPING'	203
6	UITSPRAAK ONDUBBELZINNIG EN SIMPEL	208
7	CONCLUSIES	211
7.1	Rangorde per vereiste	211
7.2	Subjectieve keuze	213
7.3	Conclusies in termen van begrotingsfuncties	216
8	NASCHRIFT OVERIGE NORMEN MET EEN FEITELIJKE BASIS	217
8.1	De conjuncturele begrotingsnorm	218
8.2	De constante schuldquote als begrotingsnorm	220
8.3	De ad hoc norm van het feitelijk tekort	224
VIII	Welk saldo?	225
1	INLEIDING	225
1.1	Probleemstelling	225
1.2	Methode	226

INHOUD	XV
2 RATIO JUIST	226
2.1 Beginsel van direct renderen	226
2.2 Vermogensbeginsel	228
2.3 Beginsel van duurzaam nut	233
2.4 Conclusie	242
3 BEREKENING ONDUBBELZINNIG EN SIMPEL	243
3.1 Beginsel van direct renderen	243
3.2 Vermogensbeginsel	244
3.3 Beginsel van duurzaam nut	244
4 OVERIGE VEREISTEN	245
5 CONCLUSIES	245
5.1 Beginsel van direct renderen versus vermogensbeginsel	245
5.2 Beginsel van duurzaam nut tegenover beide andere beginselen	246
5.3 Overgangsregeling	247
5.4 Rationaliseringsfunctie en uitgangssituatie	247
6 CONFRONTATIE MET ENKELE AUTEURS	248
6.1 De Kam, Haan en Sterks	249
6.2 Flier en Ros	252
6.3 Hoogteijling en Vrancken	254
IX Tot slot	257
1 EMU	257
2 UITEINDELIJKE POLITIEKE KEUZE	258
Lijst van symbolen	260
Register	261

I

Begrotingsnormen in vogelvlucht

1 Inleiding

Onder begrotingsnorm versta ik een regel waaraan de begroting van de overheid moet voldoen, wil ze uit politiek-economisch oogpunt aanvaardbaar zijn. Dit is nog vaag, maar voorlopig voldoende. Zulke normen kennen we nu, zulke normen kende men vroeger en zulke normen zullen er ook in de toekomst gelden. Is er dus bestendigheid in het *bestaan* van normen, tevens is er grote verscheidenheid in de concrete uitwerking, in theorie en praktijk. Deze verscheidenheid heeft zich niet uitgekristalliseerd in een algemene overtuiging over de meest wenselijke begrotingsnorm, rond de jaren negentig heeft zich in Nederland zelfs een levendige discussie ontwikkeld over de meest wenselijke begrotingsnorm voor het rijk, mede in verband met de Europese eenwording.

Dit hoofdstuk bevat een overzicht van de normen die sinds de klassieke economen door theoretici zijn geformuleerd en van de normen die in de praktijk van de Nederlandse rijksfinanciën hebben gegolden; dat zijn overigens in wezen dezelfde normen. In de hoofdstukken II, III en VIII wordt dat verder uitgewerkt.

Deze historische invalshoek houdt niet in dat we in extenso de *geschiedenis* van de theorie der begrotingsnormen beschrijven (Dogmengeschiedenis) en nog minder de geschiedenis van de praktijk.¹ Het gaat in dit boek

1. Over de geschiedenis van de praktijk der begrotingsnormen in het koninkrijk zij, behalve naar dl 3 hoofdstuk VIII, verwezen naar Th. A. Stevers, *Begrotingsnormeringen 1814-1939, Economisch en Sociaal-Historisch Jaarboek*, dl XXXIX, 's Gravenhage 1976, blz. 101-147. Idem, Enige ontwikkelingslijnen in de na-oorlogse Miljoenennota's, *Maandschrift Economie*, jrg. 74, 1960 blz. 74-87, 1960 blz. 74-87, 1961 blz. 180-211. Idem, Economisch normering der Rijksbegroting. Een beschouwing over structurele en conjuncturele begrotingsnormen, *Maandschrift Economie*, jrg. 79, 1965 blz. 527-576. Idem, Technische aspecten van de economische normering in de Miljoenennota, *Maandschrift Economie*, jrg. 31, 1966 blz. 57-70. C.J. Oort en G. de Man, De Zijlstra-norm in theorie en praktijk, *Economisch Kwartaaloverzicht, Economisch Bureau Amro Bank*, 1968 nr. 12 blz. 13-23 en nr. 13 blz. 13-25. H. Burger, Structural Budget Policy in the Netherlands, *De Economist*,

om de systematische uiteenzetting van de problematiek van begrotingsnormering, nu, en speciaal van de Nederlandse rijksoverheid. In de huidige discussie spelen echter bewust of onbewust de theorie en de praktijk van het verleden mee zodat enig inzicht daarin alleen daarom al verhelderend is. Vooral echter kan het verleden ons helpen bij het kritisch en creatief denken over een gewenste begrotingsnorm voor de toekomst. De historische beschouwingen concentreren zich dan ook op die aspecten en ontwikkelingen die in latere hoofdstukken als bouwstenen gebruikt zullen worden.

2 Saldonormen, niveaunormen en uitzonderingen

Verskil tussen saldonormen en niveaunormen

Tot in onze tijd zijn er twee typen van begrotingsnormen geweest: saldonormen en niveaunormen. Het kenmerk van saldonormen is dat de norm betrekking heeft op het saldo van (bepaalde) uitgaven en ontvangsten en wel zodanig dat er tussen beide compenserend geschoven kan worden: meer (minder) uitgaven die gepaard gaan met meer (minder) ontvangsten, zodat het saldo van beide niet verandert, is uit een oogpunt van normering neutraal. Anders ligt dat bij niveaunormen. Die hebben betrekking op het niveau van (bepaalde) ontvangsten of uitgaven, zodat compenserende verschuivingen tussen beide niet mogelijk zijn.

Saldonorm

Saldonormen betreffen meestal het saldo van integrale ontvangsten en uitgaven. Het is dan het saldo van twee niveaus. Een voorbeeld van zulk een saldonorm is de norm van de sluitende totale dienst (die in de negentiende eeuw voor het Rijk gold). Deze zegt dat de ontvangsten gelijk dienen te zijn aan de uitgaven zodat het saldo gelijk is aan nul. Uiteraard is dan van belang wat men onder ontvangsten en uitgaven verstaat, anders gezegd, welke ontvangsten en uitgaven uit een oogpunt van normering

jrg. 123, 1975 blz. 329-351. C.G.M. Sterks, *Begrotingsnormen*, prf. Groningen 1982, blz. 140-235. *Eindrapport van de Studiegroep begrotingsruimte*, 1983. Een systematisch overzicht van de wijzigingen in de structurele begrotingsnorm 1961-1978 is te vinden in het (niet-gepubliceerde) afstudeerwerkstuk van Marijn Verhoeven, *Structurele begrotingsnormering in Nederland*, Tilburg 1988. José Toirkens, *Schijn en werkelijkheid van het bezuinigingsbeleid 1975-1986*, Deventer 1988. Idem (S.J. Toirkens), *De jaren negentig: het blijft schipperen*, *Economisch Statistische Berichten* 1989 nr. 3729, blz. 1023-1026. Verder: de Miljoenenredes (tot 1907) en de Miljoenennota's. Naar bovenstaande publikaties zal verder verwezen worden door vermelding van auteursnaam, jaartal en bladzijde. Zo wordt naar blz. 10 van eerstgenoemde publikatie verwezen als (Stevens 1976, p. 10).

relevant zijn. Dat zijn in dit geval de ontvangsten en uitgaven die in de begroting staan. Opnemng van langlopende schuld en mutaties in de vlottende schuld vallen daar buiten. Het wil dus zeggen dat de overheid haar begrotingsuitgaven geheel niet uit schuldopname financiert, maar uitsluitend uit begrotingsontvangsten.

Saldonormen kunnen ook betrekking hebben op het saldo van *mutaties* van relevante ontvangsten en uitgaven. Een voorbeeld is de conjuncturele norm die zegt dat de begrotingsimpuls een zodanige omvang dient te hebben als op grond van conjuncturele overwegingen wenselijk is. Met begrotingsimpuls wordt dan bedoeld de algebraïsche som van de autonome netto relevante uitgavenstijging plus autonome belastingverlaging (dl 2, p. 55). Dat is identiek met de autonome toeneming van de netto relevante uitgaven verminderd met de autonome toeneming van de belastingen, dus het saldo van twee toenemingen; met netto-uitgaven is bedoeld uitgaven minus niet-belastingontvangsten (dl 1, p. 90).

Niveaunormen

Een voorbeeld van een niveaunorm is: de belastingdruk mag niet stijgen. Deze norm staat bekend als de Romme-norm, die na de Tweede Wereldoorlog tot ongeveer de jaren zestig gold. Een ander voorbeeld is de 1%-norm: de druk der collectieve lasten mag niet meer dan een procent-punt per jaar stijgen; als hij bijvoorbeeld vijftig procent bedraagt in jaar t , dan mag hij in jaar $t+1$ niet meer dan 51 procent zijn. Deze norm werd onder kabinet Den Uyl in de Miljoenennota 1976 geïntroduceerd, maar in het daarna volgende kabinet Van Agt vervangen door een stijging van nul procent. Let overigens op dat hier de niveaunorm wordt gedefinieerd met betrekking tot de gehele overheidssector (rijk, overige publiekrechtelijke lichamen en sociale verzekeringen), daar met collectieve lasten wordt bedoeld: *alle* belastingen en premieontvangsten, vermeerderd met enkele niet-belastingmiddelen van het rijk, zoals milieuheffingen en binnenlandse gasbaten.

Veelal saldonorm plus niveaunorm

Veelal, maar niet altijd, heeft tegelijkertijd een saldonorm en een niveaunorm gegolden. De saldonorm gold dan als de primaire norm, doch de niveaunorm vulde die aan, doordat ze een randvoorwaarde stelde waarbinnen de primaire norm gerealiseerd diende te worden. Dan geldt dus de combinatie van saldonorm als primaire norm en van niveaunorm als complementaire norm. Zo gold bijvoorbeeld in de negentiende eeuw de norm van de sluitende totale dienst (saldonorm) terwijl daarmee complementair verbonden was dat de beste begroting de kleinste begroting is zodat althans stijging van de belastingdruk zoveel mogelijk moest worden

voorkomen (niveaunorm). De kabinetten Lubbers (1982-) stellen als norm een bepaalde grootte van het financieringstekort maar onder de randvoorwaarde dat de druk der collectieve lasten niet mag stijgen. Ook de 1%-norm was in feite een complementaire norm naast de zogenaamde structurele budgetnorm (die een saldonorm is) als primaire norm.

Uitzonderingen

Heeft men dus veelal tegelijkertijd een saldonorm als primaire norm gehanteerd en een niveaunorm als complementaire, daarnaast heeft men vrijwel steeds uitzonderingen op deze regels toelaatbaar geacht. Die uitzonderingen krijgen soms een zo hoge standing dat ze zelf veel weg hebben van een begrotingsnorm. Dat geldt met name voor het zogenaamde periodiciteitsbeginsel dat zegt dat voor uitzonderlijke pieken in de uitgaven schuldfinanciering toelaatbaar is, terwijl een incidentele grote ontvangst voor schuldaflossing gebruikt moet worden. In het volgende hoofdstuk wordt op dit beginsel teruggekomen.

De zaak wordt nog gecompliceerder doordat naast de vigerende saldo-norm tevens een beroep werd gedaan op een andere saldonorm als uitzondering. In zulke gevallen kan men een onderscheid maken tussen een saldonorm die als primaire norm fungeert en een of meer andere saldonormen waarop bij wijze van uitzondering een beroep wordt gedaan (secundaire normen). Vrijwel steeds gebeurt dat om uitgaven uit leningen te financieren die krachtens de primaire norm uit inkomsten, met name belastingen, bestreden zouden moeten worden. Zo gold bijvoorbeeld in de jaren dertig het beginsel van direct renderen als primaire norm terwijl daarnaast een veelvuldig beroep werd gedaan op het produktiviteitsbeginsel, zoals in par. 3.1 nader wordt toegelicht. Zo ook fungeerde er in de jaren zestig en zeventig de structurele begrotingsnorm als primaire norm terwijl daarnaast de conjuncturele begrotingsnorm als secundaire norm werd gehanteerd; op deze twee 'Keynesiaanse' normen wordt in par. 3.2 nader ingegaan.

Aldus heeft meestal gegolden een primaire saldonorm, aangevuld met een niveaunorm, terwijl op de primaire norm uitzonderingen worden toegepast. Die uitzonderingen bestaan ten dele uit andere saldonormen die dan als secundaire norm fungeren, ten dele uit een toepassing van het periodiciteitsbeginsel, en een enkele maal uit een 'originele vondst', waarvan in hoofdstuk III (par. 4.1) een voorbeeld wordt gegeven.

Beperking tot saldonormen

Afgezien van terloopse opmerkingen beperk ik mij in deze studie tot saldonormen. Deze kunnen worden onderscheiden in klassieke, Keynesi-

aanse en overige begrotingsnormen. Op elk van deze wordt nu iets nader ingegaan.

3 Classificatie van saldonormen

3.1 De vier klassieke begrotingsnormen

Onder klassieke begrotingsnormen versta ik de normen die als gemeenschappelijk element hebben dat ze in hun macro-economische fundering gebaseerd werden op een (extreem) klassiek model. Daarvan uitgaande beoogt men via de begroting te bereiken dat door de overheidshuishouding de evenwichtige groei van de economie niet wordt verstoord. Men concludeert dat hieraan wordt voldaan indien de begroting sluit. Dat wil zeggen dat ontvangsten gelijk zijn aan uitgaven. Een verschil tussen de afzonderlijke klassieke begrotingsnormen is echter dat de uitgaven die in dit verband als relevant worden beschouwd, voor elke norm anders worden omschreven. Dat gebeurt doordat men, uitgaande van alle begrotingsuitgaven en -ontvangsten, in toenemende mate bepaalde uitgaven en ontvangsten uitzondert. Dit wordt nader toegelicht in de hiernavolgende globale kenschetsing van de afzonderlijke normen. Op de achtergronden en verdere uitwerking wordt nader ingegaan in hoofdstuk II.

Sluitende totale dienst

De norm van sluitende totale dienst houdt in, zoals we reeds zagen, dat de begrotingsontvangsten gelijk dienen te zijn aan de begrotingsuitgaven, zonder dat enige categorie van begrotingsontvangsten of -uitgaven daarvan wordt uitgezonderd.

Deze norm gold als officiële norm in Nederland gedurende de 19e eeuw al week men er van af als handhaving op te grote moeilijkheden stuitte. Dan nam men zijn toevlucht tot een wat ruimere norm, meestal gecombineerd met het periodiciteitsbeginsel.

Begrotingsontvangsten bestonden in de 19e eeuw vrijwel uitsluitend uit belastingen. De norm kwam er dus in feite op neer dat alle begrotingsuitgaven uit rijksbelastingen gefinancierd dienden te worden.

Als men zich strikt aan deze norm houdt en steeds heeft gehouden, komen er geheel geen rente en aflossingen op de begroting voor. In feite was dat echter wel het geval doordat het koninkrijk begon met een uitzonderlijk grote schuld en ook daarna nieuwe schulden werden gemaakt. Rente en aflossing van schuld uit het verleden vallen volgens deze norm beide onder relevante uitgaven en dienen dus uit de begrotingsontvangsten

te worden voldaan. Dat impliceert dat onder strikte vigeur van deze norm de bestaande staatsschuld steeds daalt, niet alleen als quote van een stijgend nationaal inkomen, maar ook in guldens. In de praktijk was dat echter niet het geval (zie dl. 3 hoofdstuk VIII).

Direct renderen

Het criterium van direct renderen is gelijk aan de voorgaande norm met als enige uitzondering dat voor rendabele kredieten schuldfinanciering toelaatbaar wordt geacht en in beginsel zelfs als de juiste financieringswijze wordt beschouwd. Onder kredieten worden in dit verband niet alleen formele kredieten verstaan, bijvoorbeeld aan overheidsbedrijven en woningbouwverenigingen, maar ook financiering van rendabele investeringen in staatsbedrijven en in overheidsdiensten die geen afgescheiden vermogen hebben (dl 1, p. 54). Met de toevoeging 'rendabele' wordt bedoeld dat de rente die de overheid op het krediet ontvangt ten minste gelijk is aan de rente die zij op haar eigen schuld betaalt.

Deze norm gold voor het rijk als officiële norm vanaf ongeveer het begin van de twintigste eeuw (1907) tot aan de Tweede Wereldoorlog. In de 19e eeuw is er wel eens een enkele maal beroep op gedaan in perioden dat het moeilijk was om de officiële norm te handhaven, met name voor kredieten aan de spoorwegen. Toen in 1907 het criterium van direct renderen tot officiële norm werd verheven onderging ze hetzelfde lot als de norm van sluitende totale dienst daarvoor: als het moeilijk werd, nam men zijn toevlucht tot een ruimere norm en tot het periodiciteitsbeginsel.

Productiviteitscriterium

De norm overeenkomstig het productiviteitscriterium breidt de schuldfinanciering uit tot projecten die indirect de productiviteit van het bedrijfsleven vergroten.

Deze norm heeft het in de praktijk van Nederland nooit tot officiële norm gebracht. Dat neemt echter niet weg dat er door ministers van Financiën in de 19e en twintigste eeuw (aanvankelijk ook nog na de Tweede Wereldoorlog) een beroep op is gedaan als handhaving van de officiële norm op grote moeilijkheden stuitte. Het bleef echter beperkt tot bepaalde kapitaaluitgaven, in het bijzonder voor waterbouwkundige werken en voor investeringen van het bedrijfsleven die door het rijk via kredieten (spoorwegen) of via vermogensoverdrachten (oorlogsschadevergoeding) gefinancierd werden. Ook dat gebeurde in combinatie met een beroep op het periodiciteitsbeginsel.

Het beginsel van duurzaam nut

De norm overeenkomstig het beginsel van duurzaam nut breidde de uitzondering nog verder uit door schuldfinanciering van toepassing te verklaren op alle overheidsuitgaven waarvan het nut zich uitstrekt over de toekomst; met nut is bedoeld economisch nut, dus behoeftebevrediging. Evenals het produktiviteitscriterium beperkt men ook dit criterium meestal tot de kapitaaluitgaven, die dan nu worden uitgebreid met de 'consumptieve overheidsinvesteringen', zoals militaire investeringen en investeringen in overheidsgebouwen.

Ook deze norm is evenals de voorgaande in de praktijk nooit als officiële norm voor de rijksbegroting erkend. Er is zelfs nauwelijks een beroep op gedaan. Het gebeurde enige malen in de 19e eeuw voor kapitaaluitgaven als het beginsel van periodiciteit niet toereikend werd geacht, met name voor militaire investeringen (al zijn ook die wel eens als produktief beschouwd). En dan ook nog in combinatie met het periodiciteitsbeginsel. Tijdens de twintigste eeuw werd er in het geheel geen beroep op gedaan, zelfs niet tijdens de diepe depressie van de jaren dertig. Tegenwoordig meent men veelal dat deze norm na de Tweede Wereldoorlog als primaire norm gegolden heeft. Dat is echter een misverstand: dan verwacht men deze norm met het nog te noemen vermogensbeginsel.

3.2 De twee Keynesiaanse begrotingsnormen

De Keynesiaanse begrotingsnormen stelen op een (simpel) Keynesiaans model. Dit houdt in dat in de concrete werkelijkheid de bestedingstendities niet altijd zodanig zijn dat bij sluitende begroting (hoe ook gedefinieerd) de effectieve vraag gelijk is aan volledige bezetting van het productie-apparaat. Er kan sprake zijn van over- of onderbezetting. Voorts neemt men aan dat werkgelegenheid en bezettingsgraad parallel verlopen, zodat onderbezetting gepaard gaat met werkloosheid, overbezetting met spanning op de arbeidsmarkt, en normale bezetting met evenwicht op de arbeidsmarkt.

Hieruit trekt men de conclusie dat de impuls die uitgaat van de overheidsfinanciën, zodanig dient te zijn dat er wél evenwicht is in bezettingsgraad en werkgelegenheid, en dat ongeacht de gevolgen die dat heeft voor het begrotingssaldo. Hierbij kunnen twee varianten worden onderscheiden al naar gelang men de structurele dan wel de conjuncturele ontwikkeling beoogt bij te sturen. Hieronder volgt daarvan een korte omschrijving. In hoofdstuk III wordt verder ingegaan op de achtergronden en uitwerking.

De structurele begrotingsnorm

Volgens de simpele Keynesiaanse theorie zou de structurele ontwikkeling kunnen inhouden dat de economie bij een sluitende begroting een overbezetting dan wel een onderbezetting zou vertonen. In feite is er bij de toepassing van de structurele begrotingsnorm steeds van uitgegaan dat er bij een sluitende begroting sprake zou zijn van onderbezetting; men sloot dus aan bij de stagnatiethesis (dl 3, p. 99). Hieruit trok men de normatieve conclusie dat de begroting structureel niet diende te sluiten maar een tekort diende te vertonen. De omvang van het structurele tekort is uiteraard afhankelijk van de structurele bestedingstendenties in de andere sectoren. In hoofdstuk III wordt dit nader uitgewerkt.

De structurele begrotingsnorm werd in Nederland toegepast op de begrotingen van 1961-1978. Zij kende vele wijzigingen terwijl er om conjuncturele redenen van kon worden afgeweken.

De conjuncturele begrotingsnorm

De conjuncturele begrotingsnorm is gebaseerd op een simpel Keynesiaans model waarin conjuncturele schommelingen worden veroorzaakt door cyclische afwijkingen van de effectieve vraag rond een structureel groeipad. De conjuncturele norm gaat ervan uit dat de begroting wordt gehanteerd als instrument om die schommelingen tegen te gaan zodat er een ontwikkeling langs het structurele groeipad wordt bereikt of althans bevordert.

De conjuncturele begrotingsnorm gold in Nederland na de Tweede Wereldoorlog tot en met de begroting 1980. Vrijwel de gehele periode fungeerde ze echter niet als primaire maar als secundaire norm. De jaren 1957-1960 vormen hierop een uitzondering. Toen werd ze als primaire norm gehanteerd. De concrete uitwerking was echter aan sterke wijzigingen onderhevig. Ook de mate waarin men er een beroep op deed verschilde: meer om te stimuleren dan om te remmen, terwijl op het einde (1977-1980) aarzeling begint te ontstaan over de wenselijkheid van een anticyclisch (expansief) beleid, gezien de negatieve gevolgen voor de structurele ontwikkeling en de reeds grote omvang van het financieringstekort.

3.3 Overige normen

Tot de overige normen reken ik alle normen die niet tot de onder 3.1 en 3.2 genoemde vallen. Ik beperk mij hier tot de drie die in de Nederlandse praktijk een rol hebben gespeeld.

Vermogensbeginsel

Het vermogensbeginsel houdt in dat het vermogen van de betreffende overheid constant dient te blijven. Anders geformuleerd: het vermogenssaldo dient nul te zijn. Het vermogenssaldo is gelijk aan de netto besparingen verminderd met de netto vermogensoverdrachten. De netto investeringen, netto kredieten en schuldaflossing vallen er dus buiten; die houden een toeneming van het overheidsvermogen in en dienen dus uit bruto schuldtoeneming gefinancierd te worden. (vgl. dl 1, III 6.1)

De nadere fundering hiervan is verschillend. Soms is ze louter ideologisch, soms berust ze op een vergelijking met het bedrijfsleven ('het geldt voor het bedrijfsleven, dus ook voor de overheid'), soms is ze gebaseerd op de overweging dat aldus de kredietwaardigheid van de overheid geen gevaar loopt. Aan het vermogensbeginsel besteed ik voorlopig geen aandacht. Pas in hoofdstuk VIII wordt erop teruggekomen.

Het vermogensbeginsel gold in Nederland als norm van 1948-1956. Deze norm werd ingevoerd op instigatie van de bedrijfseconoom A. Mey, toenmalig directeur van de rijksbegroting. Ze gold echter niet onverkort, uitzonderingen waren mogelijk op grond van het produktiviteitsbeginsel waardoor het toelaatbaar werd geacht dat oorlogsschadevergoeding aan het bedrijfsleven (vermogensoverdrachten) uit schuldopneming werd gefinancierd. Voor deze uitzondering werd bovendien een beroep gedaan op het periodiciteitsbeginsel. Bovendien waren uitzonderingen mogelijk op grond van de conjuncturele situatie, hetgeen een beroep op de conjuncturele begrotingsnorm inhoudt.

De ad hoc norm voor het feitelijk tekort²

De ad hoc norm houdt in dat de omvang van het feitelijk financieringstekort als quote van het nationaal inkomen op grond van afspraken tussen de coalitiepartners naar beneden moet.

Deze norm vond ingang in 1979, nadat de structurele begrotingsnorm verlaten was vanwege het snel gestegen financieringstekort. Zij werd als een noodverband gezien om orde op zaken te stellen, maar zij werd nog niet (1992) door een definitieve norm vervangen. Aanvankelijk was de kwantificering van de gewenste daling vaag, geleidelijk aan werd ze scherper en tenslotte werd zelfs een tijdspad per jaar aangegeven. De fundering was aanvankelijk de financierbaarheid van het tekort, een vage formulering voor kredietwaardigheid. Later werd ook genoemd dat voorkomen moest worden dat investeringen van de particuliere sector

2. De naam is ontleend aan M.P. Flier en A.P. Ros, 'Naar een gezonde rijksbegroting', *Rotterdamse monetaire studies*, nr. 39, 1990 p. 25.

verdrongen worden (crowding out effect). Maar overheersend werd toch het argument dat het hoge financieringstekort de schuld en de rente-uitgaven sterk deden stijgen. Dat werd bezwaarlijk geacht omdat daardoor de niet-rente-uitgaven worden verdrongen. Dit is de problematiek die in deel 3 (hoofdstuk VII) besproken is als het budgettaire probleem van bestendige schuldfinanciering.

Verdringing van niet-rente-uitgaven als quote van het nationaal inkomen treedt op indien de rentequote stijgt en de belastingdruk en de quote van het financieringstekort constant blijven of dalen. Inderdaad ging men ervan uit dat de belastingdruk niet mocht stijgen in verband met ongewenste macro-economische repercussies. Dan blijft echter, dat verdringing van de niet-rente-uitgaven niet behoeft op te treden zolang de quote van het financieringstekort onbeperkt mag stijgen. Je kunt dus aan de verdringing van de niet-rente-uitgaven geen argumenten ontleen voor de norm dat de quote van het financieringstekort moet dalen, indien je niet op grond van andere overwegingen tot de conclusie bent gekomen dat de quote van het financieringstekort niet onbeperkt mag stijgen. En dan komt men toch weer bij de eerder genoemde argumenten van verdringing van particuliere investeringen (crowding out) of aantasting van de kredietwaardigheid, met als uiterste consequentie staatsbankroet, formeel of materieel (galopperende inflatie). Dat brengt ons bij de volgende norm.

Constante schuldquote

De constante schuldquote houdt in dat de staatsschuld als quote van het nationaal inkomen constant dient te blijven. Bij een constante rentevoet, waarvan in theoretische analyses meestal wordt uitgegaan, impliceert ze tevens constante rentequote. In theoretische beschouwingen geldt ook dat ze uitdrukkelijk als een voorwaarde voor de handhaving van de kredietwaardigheid wordt beschouwd. Op deze norm ga ik pas in hoofdstuk VII nader in.

De constante schuldquote heeft in Nederland nooit als norm gegolden, maar is in de Miljoenennota's van 1985 t/m 1989 wel als wenkend perspectief naar voren gebracht.

4 Conclusies en nabeschuwing

Primaire normen

In de 19e eeuw gold als primaire norm de sluitende totale dienst, daarna (sinds 1907) tot aan de Tweede Wereldoorlog het beginsel van direct renderen. In hoge mate vielen deze normen samen, daar in de 19e eeuw vrijwel geen kredieten voorkwamen.

Na de Tweede Wereldoorlog gold aanvankelijk het vermogensbeginsel als primaire norm. In 1967 werd dat echter vervangen door een Keynesiaanse norm, aanvankelijk de conjuncturele, daarna de structurele. Dit liep echter uit op een als sterk ervaren stijgend tekort waarop in 1979 werd gereageerd door over te gaan op de ad hoc norm voor het feitelijk financieringstekort als noodverband, die echter inmiddels (1992) haar 12½ jarig jubileum heeft overleefd.

Uitzonderingen

Als het moeilijk werd deed de rijksoverheid echter, in de gehele 19e en 20e eeuw, een beroep op secundaire normen en/of het periodiciteitsbeginsel om van de primaire norm af te wijken; een enkele maal had een uitzondering het karakter van een 'originele vondst'. Vóór de Tweede Wereldoorlog was de aldus gehanteerde secundaire norm het produktiviteitsbeginsel en een enkele maal het beginsel van duurzaam nut. Na de Tweede Wereldoorlog wordt het beginsel van duurzaam nut niet meer gehanteerd. Daaraan was als secundaire norm ook weinig behoefte naast het vermogensbeginsel als primaire norm en het produktiviteitsbeginsel als secundaire norm: investeringen konden uit schuldenoemening gefinancierd worden op basis van het vermogensbeginsel, terwijl voor vermogensoverdrachten om niet aan het bedrijfsleven zonodig een beroep werd gedaan op het produktiviteitsbeginsel. Geleidelijk aan verdwijnt echter ook het produktiviteitsbeginsel als secundaire norm. Toen nam de conjuncturele begrotingsnorm deze taak over.

Verfijningen en verdoezelingen

Afwijkingen ontstonden overigens geenszins alleen doordat de regering openlijk een beroep deed op uitzonderingen. Ook geldt dat in de gehele 19e en 20e eeuw er een voortdurende tendentie bestond om, vooral als het moeilijk werd, extra ruimte te creëren door verfijningen en verdoezelingen.

Moeilijke tijden

In de voorgaande paragrafen en ook in deze paragraaf is verschillende malen sprake geweest van 'als het moeilijk werd'. Nu geldt in zekere zin dat het altijd moeilijk is, want de wensen zijn altijd groter dan de mogelijkheden. Daarin verschilt de overheidshuishouding niet van de gezinnen. Speciaal is daarmee echter bedoeld: moeilijke tijden die ontstaan door ontwikkelingen in de nationale economie die nadelig uitwerken op de rijksfinanciën, doordat zij de belastingen ongunstig beïnvloeden of leiden tot extra uitgaven, hetgeen dan ten dele zijn weerslag vindt in een verslechtering van het relevante saldo. In de 19e eeuw was dit vooral een

ongunstige ontwikkeling van produktie en bestedingen, vergeleken met het verleden, die leidde tot een ongunstig verloop van de belastingen. Deze factor doet zich gelden tot in onze tijd. Daar zijn echter ontwikkelingen aan de uitgavenzijde bij gekomen, vooral na de Tweede Wereldoorlog. Dat zijn de stijging van de werkloosheid, van de arbeidsinkomensquote en van de rentestand. Toeneming van de werkloosheid leidt tot een stijging van de uitgaven, vooral door een veelheid van zogenaamde open-einderegelingen³ die na de oorlog ontstonden. De stijging van de arbeidsinkomensquote leidt tot relatief (ten opzichte van het nationaal inkomen) hogere uitgaven doordat de ontwikkeling van salarissen en uitkeringen van de overheid na de Tweede Wereldoorlog formeel of materieel gekoppeld is aan de loonontwikkeling in het bedrijfsleven. Rentestijging leidt bij een grotere schuld met veel schuldvernieuwing en bij een grote toeneming van de schuld (financieringstekort) eveneens automatisch tot hogere uitgaven. Een bijkomende moeilijkheid van de vier macro-economisch bepaalde ongunstige ontwikkelingen (van produktie en bestedingen, werkloosheid, arbeidsinkomensquote en rente) is dat ze in belangrijke mate synchroon optreden.

Verwachtingen en realisaties

Moeilijke tijden komen ex ante slechts ten dele in de ontvangsten en uitgaven van de ontwerpbegroting tot uitdrukking, doordat ze niet goed voorspeld kunnen worden, vooral niet als het een omslag betreft. Maar ook doordat de wens de vader is van de gedachte. Ex ante is de begroting dan te optimistisch, terwijl dit reeds gepaard gaat met verslechtering van het saldo, met een beroep op secundaire normen en op het periodiciteitsbeginsel en met het toepassen van verfijningen en verdoezelingen en 'originele vondsten'. Moeilijke tijden blijken dus ten dele pas tijdens de rit of daarna. Dan is bijsturen nog moeilijker. Bijgevolg is dan de neiging om een uitweg te zoeken via secundaire normen, het periodiciteitsbeginsel, verfijningen en verdoezelingen en via 'originele vondsten' nog sterker. Ook beroept men zich dan op uitstel, met als argument dat nog niet genoeg gegevens beschikbaar zijn.

3. Open-einderegelingen zijn regelingen op grond waarvan personen, instellingen of bedrijven recht hebben op een bijdrage van de overheid, indien zij voldoen aan de in de regeling vastgestelde criteria. Voorbeelden zijn de Algemene Bijstandswet, Werkloosheidswet, Arbeidsongeschiktheidswetten en huursubsidieregelingen.

Les uit het verleden

De ervaringen met begrotingsnormeringen in het verleden, die hier slechts summier zijn geschetst, zullen een belangrijke rol spelen in het verdere betoog, met name in de hoofdstukken V t/m VIII.

Eerst wordt in de hoofdstukken II en III verder ingegaan op theorie en praktijk van de klassieke en de Keynesiaanse normen.

II

Klassieke begrotingsnormen: achtergronden en praktijken

1 Is de overheid improductief?

1.1 De 'onbenulligheid' van de klassieken

Het is een wijd verbreide gedachte dat klassieke auteurs uit de Angelsaksische school (dl 1, I 2.1) als Smith, Ricardo, Mill en Say, als volgt redeneren. De overheidsuitgaven zijn onnuttig. Daarom is de beste begroting de kleinste begroting (niveaunorm). Ook dient de overheid daarom niet te lenen, want lenen gaat ten laste van de particuliere investeringen, die nodig zijn voor de voortbrenging van nuttige goederen (saldonorm).

Dachten de klassieken werkelijk zo simpel? Men moet toch wel blind of vooringenomen zijn om te denken dat de overheid alleen maar onnuttig is. En als ze onnuttig is, kan ze dan maar niet beter helemaal afgeschaft worden? Dan zijn alle overheidsuitgaven immers verspilling en is ook financiering uit belastingen uit den boze. Zou het niet verwonderlijk zijn als de klassieken zo onbenullig waren?

Bovenstaande redenering geeft dan ook niet de mening van de klassieken weer. Zoals zo dikwijls in de leer der openbare financiën, berust ze op een oppervlakkige kennisneming en op een spraakverwarring. Die spraakverwarring betreft dan vooral de betekenis en draagwijdte van het woord 'improductief'.

1.2 Improductief

De klassieken noemen de overheidsuitgaven improductief. Dat leidt in onze tijd tot twee misverstanden: men begrijpt de term improductief verkeerd en men doorziet niet dat het om een stilering gaat, een modelconstructie. Bij de klassieken heeft het woord 'productief' een dubbele

betekenis. Het betekent steeds reproductief en soms bovendien produktiviteitsverhogend. Een produktieve activiteit wordt produktie genoemd. 'Produktie' is dus voor de klassieken niet zonder meer het voortbrengen van goederen, maar het voortbrengen van goederen die reproductief zijn en eventueel ook produktiviteitsverhogend. Met reproductief wordt bedoeld dat de goederen die worden voortgebracht in de *volgende* periode ofwel als intermediair goed in de produktie worden verbruikt, ofwel als investeringsgoed worden gebruikt. Intermediaire goederen worden meestal alleen maar als produktief beschouwd in de zin van reproductief, investeringsgoederen (outillage, gebouwen) worden meestal gezien als zowel reproductief als produktiviteitsverhogend. Kenmerkend bij dit alles is de periodenanalyse. Deze houdt in dat de produktie van periode 1 in periode 2 wordt verbruikt of gebruikt. Het verbruik kan louter consumptief zijn (eindprodukt) of reproductief (intermediair goed).

Improduktief is de ontkenning van produktief. Als de klassieken de overheidsactiviteit en de overheidsuitgaven dus improduktief noemen, dan bedoelen zij daarmee dat zij niet-reproductief zijn en niet-produktiviteitsverhogend.

1.3 Modelconstructie

Dusdoende passen de klassieken bewust twee stileringen toe, zodat sprake is van een modelconstructie.

De klassieken wisten ook wel dat de overheidsuitgaven soms een investeringskarakter hebben, zoals het aanleggen van wegen en kanalen en dan reproductief zijn. Zo wijst Smith erop dat investeringen in wegen en kanalen moeten toenemen met het nationaal produkt. Say noemt ze met zoveel woorden reproductief.

Dat niet alleen materiële goederen maar ook persoonlijke diensten reproductief kunnen zijn, wordt door Say, Malthus en Mill expliciet erkend en zelfs Smith wijst op het belang van onderwijs in een *civilised and commercial society* en verklaart uitdrukkelijk dat zonder *a regular administration of justice* handel en nijverheid *can seldom flourish long*.¹ Dat neemt overigens niet weg dat Smith ze niet onder de definitie van produktief laat vallen omdat zij niet resulteren in een materieel object dat in de volgende periode verbruikt of gebruikt wordt terwijl de andere auteurs ze wel als produktief classificeren, omdat zij een noodzakelijke

1. Adam Smith, *Wealth of Nations*, Book V Ch I Part III Art. I (Every man's Library 1958 vol. 2, p. 265) respectievelijk Book V Ch III (o.c., p. 392).

voorwaarde vormen voor de materiële produktie. Inhoudelijk verschillen de auteurs niet, maar uit een oogpunt van doelmatigheid rekken de latere auteurs het begrip uit, hetgeen waarschijnlijk verband houdt met de voortgang van de industriële revolutie. Mill spreekt in deze gevallen van *productive indirectly or mediate*.² Daarmee wordt echter de afbakening van wat nu als produktief wordt beschouwd, vaag. Als het er echter op aankomt de consequentie te trekken voor de begrotingsnormering, gaan allen ervan uit dat de overheidsactiviteit steeds improduktief is, en wel omdat dit over het algemeen het geval is, dus als stilering, én omdat dat praktisch is (zie par. 2).

De klassieken geven ook uitdrukkelijk aan dat er sprake is van een stilering, al herhalen zij dat niet steeds. Zo spreekt Smith van *seldom productive*, Ricardo van *chiefly unproductive* en Say van *en general improductif*. Mill spreekt van *government loans for war and other unproductive expenditure*, hetgeen ruimte laat voor de mogelijkheid dat de staat ze ook produktief zou kunnen gebruiken.

Binnen de modelconstructie kan alleen de voortbrenging in de marktsector 'produktief' zijn, omdat daar alleen voortbrenging van materiële goederen plaatsvindt. Dat wil niet zeggen dat de klassieken iedere voortbrenging van materiële goederen als 'produktief' beschouwen, nee, alleen die voortbrenging waarvan het resultaat in de voortbrenging van een volgende periode wordt aangewend. Dat zijn overigens in hun gedachten-gang ook de materiële consumptiegoederen voorzover die nodig zijn om de factor arbeid in staat te stellen om in de volgende periode te werken; zij vormden het zogenaamde loonfonds.

1.4 Improduktief is niet: onnuttig

Al noemen de klassieken de overheidsuitgaven (als stilering) improduktief, dat wil niet zeggen dat zij ze per definitie *onnuttig* vinden. 'Produktief' en 'improduktief' zegt iets over de invloed op de voortbrenging in een volgende periode, het zegt niets over het al of niet nuttig zijn. Integendeel, sommige overheidsactiviteiten zoals rechtspraak en defensie, maar ook onderwijs en bepaalde sociale activiteiten beschouwen zij als uiterst belangrijk, zoals ook geldt voor het werk van de arts, dat als improduktief maar zeer nuttig wordt gekwalificeerd. Beroemd zijn in dit verband de formuleringen van Smith waar hij zegt:

2. John Stuart Mill, *Principles of Political Economy*, Book V Ch III par. 3 (Peoples Edition 1886, p.31).

'The sovereign, for example, with all the officers both of justice and war who serve under him, the whole army and navy, are unproductive labourers... Their service, how honorable, how *useful* (curs. St.), or how necessary soever, produces nothing for which an equal quantity of service can *afterwards* (curs. St.) be procured. The protection, security, and defence of the commonwealth, the effect of their labour this year will not purchase its protection, security, and defence for the year to come. In the same class must be ranked, some both of the gravest and most important, and some of the most frivolous professions: churchmen; lawyers, physicians, men of letters of all kinds; players, buffoons, musicians, opera-singers, opera-dancers, etc'.³

Het meest duidelijk heeft echter Mill over de relatie tussen '(im)productief en (on)nuttig' geschreven. Zo zegt hij:

'Unproductive may be as useful as productive labour; it may be more useful, even in point of permanent advantage; or its use may consist only in pleasurable sensation, which when gone leaves no trace; or it may not afford even this, but may be absolute waste'.⁴

1.5 Overheidshuishouding geen produktiehuishouding?

Kun je nu zeggen dat de klassieken ervan uitgingen dat de overheidshuishouding alleen consumptiehuishouding is en geen produktiehuishouding? Inderdaad, maar wel op twee voorwaarden. Ten eerste dat men zich realiseert dat de klassieken een ander produktiebegrip hanteren dan wij: produktie is voor hen niet het voortbrengen van goederen die nuttig zijn, maar het voortbrengen van goederen die in een volgende periode gebruikt worden als intermediair goed of als investeringsgoed. Ten tweede dat de klassieken het improduktieve karakter van de overheidshuishouding niet opvatten als een exacte beschrijving van de werkelijkheid maar als een stilering. De stilering houdt met name in dat de overheid geen intermediaire goederen voortbrengt die zij zelf of een andere huishouding in een

3. Adam Smith, *Wealth of nations*, Book II CH. III (o.c. vol. I p. 295).

4. John Stuart Mill, *Principles of Political Economy*, Book I CH III par. 3 (o.c., 1886, p. 31) Misschien heeft tot de verwarring bijgedragen dat Say weliswaar aan improduktief dezelfde betekenis hecht als Smith, Ricardo, Malthus en Mill, maar met produktief inderdaad nuttig bedoelt. Hij hanteert de term reproductief waar de anderen van produktief spreken. Say verwerpt ook de loonfondsgedachte, zodat voor hem alle consumptie improduktief is.

volgende periode verbruikt en ook dat zij geen investeringen pleegt (bijvoorbeeld in gebouwen of wegen) die zij in een latere periode gebruikt.

Wagner

Later is men deze voorwaarden vergeten. En zo konden de Duitse Kathedersocialisten (dl 1, I 2.1), en ten onzent Van Gijn, als een wetenschappelijke doorbraak naar voren brengen dat ook de overheid een produktiehuishouding is. Maar dan zien zij af van de stilering en, vooral, dan gebruiken zij produktie in een andere betekenis dan de klassieken. Zij gaan dan uit van het moderne produktiebegrif. De overheid is ook produktief verklaren zij, want zij brengt *nuttige* goederen voort. Zakelijk zijn de klassieken het daar volledig mee eens, alleen noemen zij het anders; het voortbrengen van nuttige goederen *noemen* zij alleen produktie, *indien* zij in een volgende periode verbruikt of gebruikt worden, en bovendien stileren zij als zij het begrif op de overheidshuishouding toepassen.

Tot in onze tijd leeft dit misverstand voort. Zo schrijven Flier en Ros: 'De Duitse econoom Wagner wordt wel gezien als de belangrijkste drager van de theoretische omwenteling die er toe heeft geleid dat de overheid niet langer als louter consumptiehuishouding maar tevens als produktiehuishouding wordt gezien'.⁵ Echter, Wagner heeft in dit opzicht niets nieuws ontdekt, wel stond hij positiever tegenover leningsfinanciering dan de klassieken. Voor zover dit berustte op een ander inzicht, had dat niet betrekking op een ander economisch inzicht in de overheidshuishouding, maar op een andere politicologische conceptie, terwijl hij bovendien, als voorman van de Continentale Traditie, meer micro-economisch dan macro-economisch dacht (zie verder par. 3).

Draagvlak

Op het einde van de jaren zeventig (1975-1980) zorgde deze verwarring zelfs tot commotie in de Nederlandse politiek-economische visvijver. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid publiceerde in 1977 een rapport ('Maken wij er werk van'). Daarin verklaarde hij dat de produktie van bedrijven het 'draagvlak' vormt voor de verschaffing van collectieve middelen. Daarmee bedoelde hij dat de overheidsuitgaven (grotendeels) gefinancierd worden uit belastingen en andere collectieve middelen die uiteindelijk gegeven worden uit de opbrengst van de produktie van de marktsector. Daarbij waarschuwt hij dat hogere collectieve lasten het

5. M.P. Flier en A.P. Ros, *Naar een gezonde Rijksbegroting, Rotterdamse Monetaire Studies, nr. 39, 1990* p. 12. Dezelfde onjuiste interpretatie vindt men overigens ook in het lange tijd toonaangevende handboek van C.G. Goedhart, *Hoofdlijnen van de leer der openbare financiën*, (Leiden 1967) hoofdstuk II par. 1 en hoofdstuk V par. 3.

functioneren van de markteconomie schaden en daardoor de mogelijkheden om de collectieve sector uit te breiden beperken. Men kan twisten over de formulering en over de term 'draagvlak', maar de kern van het betoog is duidelijk.

Die kern sneeuwde echter onder in een emotionele reactie, vooral van Van den Doel,⁶ dat deze gedachtengang stoelde op de misvatting dat alleen de particuliere sector nuttige goederen zou voortbrengen, dus produktief is, en dat de overheid louter een consumptiehuishouding zou zijn die niets nuttigs voortbrengt en dus niet produktief is. Daartegenover verdedigt hij dat ook de overheid nuttige goederen voortbrengt, dat de overheid nodig is voor de produktie van de marktsector, en dat hogere collectieve lasten het functioneren van de marktsector niet aantasten *indien* (curs. St) de mensen bereid zijn die te accepteren vanwege de daarmee gefinancierde extra overheidsvoorzieningen. De verdediging van Van den Doel kan worden onderschreven, zij het niet als contra-argument, want het tegenovergestelde wordt door de verdedigers van de 'draagvlak'-gedachte niet beweerd. De vraag is natuurlijk wel, of het 'indien' opgaat. Zal er geen belastingafwenteling ontstaan met als gevolg aantasting van de concurrentiepositie, en functioneert een markteconomie nog als de financiële prikkels via de collectieve lasten en via overheidsvoorzieningen worden weggemasseerd? Daar ging het de Wetenschappelijke Raad om.

2 De vier klassieke problemen van schuldfinanciering

De conceptie dat de overheidshuishouding 'improduktief' is, vormt een belangrijke bouwsteen in de redenering van de Angelsaksische klassieken die leidde tot de (normatieve) conclusie dat de sluitende totale dienst voor de overheid als begrotingsnorm dient te gelden. Daarnaast echter vormen hun economisch en politicologisch model belangrijke elementen in hun betoog. Toegespitst op de problematiek van de begrotingsnormering, culminereren zij in de vier klassieke problemen van schuldfinanciering, die in vorige delen zijn genoemd (dl 1, I 3.4 en dl 3, V 1.3). Hier zullen ze worden gememoreerd, en worden toegespitst op de onderhavige problematiek.

6. Hans van den Doel, *Het biefstuksocialisme en de economie*, (Utrecht/ Antwerpen 1978, Hoofdstuk 6).

2.1 Het groeioprobleem

Schuldfinanciering tast de groei aan, omdat de particuliere investeringen erdoor worden beperkt en de overheid de verkregen middelen voor consumptieve doeleinden aanwendt.

Aldus is de gedachtengang van de klassieken weergegeven zonder gebruik te maken van hun eigen terminologie. De klassieken formuleren deze gedachtengang door te zeggen dat door schuldfinanciering de improductieve overheidsuitgaven in de plaats komen van de productieve investeringen.

Deze gedachtengang berust, analytisch gezien, op twee pijlers: het extreem klassieke macromodel en de opvatting over de aard van de overheidsuitgaven. In beide gevallen gaat het om een stilering, een modelconstructie, en de klassieken waren zich daarvan ook zeer wel bewust.

Het extreem klassieke macromodel

Zoals bekend (dl 3, II 1.1) houdt het extreem klassieke macromodel in:

- volledige werkgelegenheid (via prijsmechanisme)
- volledige bezetting van productieapparaat (idem)
- bedrijfsinvesteringen leiden tot produktiviteitsstijging in de volgende periode, en wel in een omvang dat er naast een bruto produktiestijging gelijk aan rente en afschrijvingen op het geïnvesteerde vermogen, een potentiële overwinst resulteert, tot uitdrukking komend in hoger loon of in feitelijke overwinst.
- schuldfinanciering (met gevestigde binnenlandse overheidsschuld) tast pro tanto de bedrijfsinvesteringen aan en heeft uiteindelijk nauwelijks invloed op de rentevoet.
- belastingfinanciering gaat pro tanto ten laste van de particuliere consumptie.

De vooronderstelling dat er door bedrijfsinvesteringen potentiële overwinst ontstaat, komt alleen maar voor bij de meer optimistische klassieken als Smith en Say. Ze is ook niet wezenlijk voor de onderscheiden begrotingsnormen. In feite verwaarlozen latere auteurs dit aspect meestal geheel en stellen zij de potentiële overwinst impliciet op nul. Voor de norm van duurzaam nut kan men zelfs alleen maar tot een consistente redenering komen als de potentiële overwinst op nul wordt gesteld.⁷ Voor de overige

7. In de systematiek van Tabel 1 uit dl. 3 (p. 24) geldt voor het beginsel van duurzaam nut het volgende. Door de schuldfinanciering van de overheid in het jaar nul dalen de particuliere investeringen in dat jaar met een overeenkomstig bedrag (ten opzichte van het centraal alternatief van geen schuldfinanciering). Daardoor is in jaar t de brutoproduktie

elementen van het extreem klassieke model geldt dat ze wel wezenlijk zijn om tot een consistent betoog te komen. Dat wil niet zeggen dat iedere auteur het model steeds in zijn volle strengheid hanteert. Integendeel, alle auteurs passen nuanceringen toe. De meesten nemen bijvoorbeeld aan dat belastingen *vooral* ten laste van de consumptie gaan. Het model geeft dan een stilering van hun denkbeelden, een stilering die nodig is om tot een consistent betoog te komen, én een stilering die de auteurs in feite ook zelf toepassen als zij hun conclusies formuleren.

Maximale groei?

Een vraag die zich in verband met het groeiprobleem direct opdringt is: waarom mag de groei niet worden aangetast? Gaat deze norm er dan van uit dat een zo groot mogelijke groei gewenst is?

Ongetwijfeld stonden de klassieken positief tegenover groei. Toch is de norm van sluitende totale dienst niet gericht op een zo groot mogelijke groei, maar op handhaving van een groeitempo zoals dat voortvloeit uit de particuliere beslissingen over de verdeling van het inkomen over consumptie en besparingen. Door die besparingen worden de investeringen bepaald en daarmee de groei. En *dat* groeitempo mag door de overheid niet verstoord worden. Dat is hun normatief uitgangspunt.

Dat handhaving en niet maximalisering van de groei uitgangspunt is, blijkt uit het feit dat de redenering *niet* is: de overheid moet haar uitgaven niet uit schuldopneming financieren maar uit belastingen, want belastingen gaan ten laste van de consumptie en schuldfinanciering ten laste van de investeringen. In dat geval zou de *aard* van de overheidsuitgaven geen rol spelen. Ongeacht de aard van de overheidsuitgaven ('productief' of 'improductief') zou dan schuldfinanciering uit den boze zijn. Nee, de afwijzing van schuldfinanciering wordt juist wel gekoppeld aan de aard

van bedrijven $A+R+E$ lager, zijnde de waarde van de afschrijvingen (A), rente (R) en overwinst (E) op de weggefallen investeringen. Als de overheidsinvesteringen in jaar t een gelijkwaardige extra productie opleveren, dan moet die dus ook $A+R+E$ bedragen. Deze extra overheidsproductie is in waarde gelijk aan de extra dienstverlening door de overheid, (dat wil zeggen de extra overheidsconsumptie) in jaar t . De overheid heft echter in jaar t extra belasting ter grootte van $A+R$, zijnde de waarde van de extra aflossing (=afschrijving) en extra rentebetaling. En is dus alleen 'Wertcorrespondenz' tussen de extra belasting en de extra overheidsconsumptie, als $E=0$. Maar dan eist de consistentie dat $E=0$ ook geldt voor de extra overheidsproductie en de weggefallen particuliere productie.

Opmerking: Deze redenering met betrekking tot het criterium van duurzaam nut is beperkt tot de 'consumptieve investeringen' van de overheid zijnde de investeringen die noch direct noch indirect rendabel zijn. Ook geldt dat de hier gehanteerde begrippen overheidsproductie en overheidsconsumptie afwijken van de definities uit de nationale boekhouding (dl. 1. p. 82).

van de overheidsuitgaven: omdat de uitgaven improductief zijn, achten zij schuldfinanciering niet toelaatbaar. Nog duidelijker zal dit blijken bij de andere klassieke normen. Volgens het criterium van direct renderen bijvoorbeeld, is schuldfinanciering voor direct renderende uitgaven wél toelaatbaar, omdat daardoor de groei niet wordt aangetast. Zou men een zo hoog mogelijke groei wensen, dan zou men nooit tot een uitzondering kunnen besluiten. Volgens de norm van sluitende totale dienst, die door de Angelsaksische klassieken werd voorgestaan, is geen enkele uitzondering toegestaan omdat zij erop is gebaseerd dat *alle* overheidsuitgaven 'improductief' zijn.

In feite hanteert men dus het schuld-uitgaven-effect (extra uitgaven gefinancierd uit schuldopneming). Daarvan mag geen invloed op de groei uitgaan.

Het groeioprobleem in de huidige tijd

In onze tijd klinkt het groeioprobleem nog door in het neo-klassieke adagium: *the driving out of private investment*. Daarnaast wordt nu beklemtoond dat schuldfinanciering de investeringen ongunstig beïnvloedt wanneer zij bestendig en omvangrijk is, en vooral als zij bovendien snel stijgt. Dan ontstaat namelijk de vrees dat de overheid het verloop van haar uitgaven niet meer in de hand heeft, zodat belastingverhoging, toenemende regulering, en mogelijk ook sterke inflatie zal optreden. Dat kan dan weer leiden tot werkloosheid, extra overheidsuitgaven en wellicht sociale en politieke onrust.

Anderzijds is in onze tijd zowel het extreem klassiek model minder actueel alsook het 'improductief' zijn van overheidsuitgaven. In de tijd van de klassieken waren de uitgaven van de totale overheid (afgezien van oorlogen) ca. 10 procent van het nationaal inkomen en bestonden zij vooral uit uitgaven voor algemeen bestuur, defensie, politie en rechtspraak (*law and order*) terwijl particuliere besparingen en investeringen grotendeels in één hand waren. Belastingen gingen toen inderdaad vooral ten laste van de consumptie (geen afwenteling via loonsverhoging op winst) en leningen ten laste van investeringen (weinig internationaal kapitaalverkeer).

2.2 Het budgettaire probleem

Eenmalige schuldfinanciering

Schuldfinanciering leidt ertoe dat in de toekomst rente en aflossing betaald moeten worden. Dat geldt formeel, en als we ons beperken tot eenmalige schuldfinanciering (in jaar nul), ook materieel. Betaling van rente en aflossing impliceert dat in de toekomst (jaar t), wanneer men zich weer

aan de norm houdt, ofwel de andere uitgaven lager zijn ofwel de belastingen hoger dan in een centraal alternatief zonder schuldfinanciering. Dat is een budgettair probleem. In feite nam men meestal aan dat de keuze valt op hogere belastingen. Omdat bovendien in jaar t ten gevolge van de schuldfinanciering in jaar nul, het belastbaar inkomen lager is of eventueel gelijk (ten opzichte van het centrale alternatief) zal de belastingdruk stijgen.⁸ Dat is politiek een heel kwalijke zaak, vooral in een tijd van censuskiesrecht. Daarbij gaat men er in feite van uit dat de belastingverhoging in hoge mate ten laste van het belastbare inkomen van de censuskiezers gaat.

Bestendige schuldfinanciering

Aldus is verondersteld dat het gaat om een eenmalige schuldfinanciering. Juist echter met betrekking tot het budgettaire probleem neemt men in feite meestal aan dat het gaat om schuldfinanciering als bestendige praktijk, en wel met steeds oplopende bedragen.

Dan kan het budgettaire probleem echter niet los gezien worden van het nog te noemen afwegingsprobleem en financieringsprobleem. Daarom laten we dit nu rusten en komen er in paragraaf 2.4 op terug.

Het budgettaire probleem in de huidige tijd

Ook in onze tijd geldt dat schuldfinanciering een budgettair probleem oproept, al is het kwantitatief moeilijk exact te traceren doordat het effect op het nationaal inkomen niet ondubbelzinnig kan worden bepaald. Meestal zal dat ook verschillend zijn, al naar gelang de schuldfinanciering in plaats gekomen is van belastingfinanciering (schuld-belasting-effect) of tot meer uitgaven heeft geleid (schuld-uitgaven-effect). Gesteld dat het nationaal inkomen er reëel niet door is veranderd en de schuld niet wordt afgelost, dan blijft staan dat er extra rente betaald moet worden. Dit is een budgettair probleem dat zich in de jaren tachtig en negentig ernstig doet voelen. Daar men bovendien, om macro-economische redenen, de belas-

8. Hier gelden de gevolgen zoals weergegeven in tabel 1 (blz. 24) van dl 3. De belastingen stijgen met de rente (R) en de aflossingen (A). Het primaire netto inkomen van de particuliere sector daalt, door de weggevallen investeringen, met het bedrag van het daarmee verbonden netto rendement, gelijk aan de rente (R) en de potentiële overwinst (E). Anderzijds stijgt het netto primaire inkomen van de particuliere sector met de rente die op de overheidsschuld wordt ontvangen, zodat ze per saldo daalt met E . Als $E=0$ blijft het netto primaire inkomen onveranderd. Alles ten opzichte van het centrale alternatief dat geen schuldfinanciering zou hebben plaatsgehad.

Als $E=0$ en dus het netto primaire inkomen van de particuliere sector onveranderd zou blijven, blijft staan dat de belastingen stijgen met $R+A$ zodat ook dan de belastingdruk stijgt.

tingdruk niet verder wil laten stijgen, leidt dit tot een verdringing van de niet-rente-uitgaven, hetgeen een pijnlijk politiek probleem is.

2.3 Het afwegingsprobleem

De klassieken gaan ervan uit dat schuldfinanciering verspilling oproept. Met name geldt dit voor Smith, Say en Ricardo. De reden is dat de overheid door schuldfinanciering de beschikking krijgt over middelen zonder dat de geldgevers het als een offer ervaren. Dat brengt de vorst in verleiding het aan te wenden voor oorlogen, paleizen en praalzieke uitgaven. Er is dus geen sprake van dat zij ervan uitgaan dat de burgers schuldfinanciering en belastingfinanciering als gelijkwaardig zouden ervaren: voor de kredietgever maakt het in beginsel niet uit of hij leent aan de overheid of aan een particulier, terwijl de belastingbetaler de leningsfinanciering niet ervaart als een claim op toekomstige belasting, zoals het Ricardiaanse Equivalentietheorema veronderstelt (dl. 3, III 2.2). Wel gaan zij ervan uit dat belastingverhoging grote weerstand oproept. Dat verklaart ook waarom voor hen schuldfinanciering leidt tot extra uitgaven (schuld-uitgaven-effect).

Het afwegingsprobleem in de huidige tijd

Het afwegingsprobleem is tot in de huidige tijd actueel, ofschoon er fundamentele wijzigingen hebben plaatsgevonden in het politieke systeem en in het belastingregime.

De klassieken gingen uit van een politiek systeem met een absolutistische vorst. Daar is nu geen sprake meer van. Maar wel is het voor de moderne politicus aantrekkelijk om nieuwe uitgaven te entameren en om niet in te grijpen in de verkregen rechten die voortvloeien uit bestaande regelingen, ook niet als die door hun open-einde-karakter onbeheersbaar dreigen te worden. En dan is het aantrekkelijk een en ander op een politiek pijnloze manier te doen, door schuldfinanciering.

Wel kan men stellen dat belastingfinanciering een minder afschrikwekkend alternatief vormt dan afzien van uitgavenverhoging. De uitgaven waar het in concreto om gaat regardereren namelijk meestal een gepassioneerde groep (dl 1, I 3.7). Daartegen ingaan levert een groter gevaar op voor stemmenverlies dan een belastingverhoging die over velen wordt gespreid, of die wordt afgewenteld op dan wel geheven kan worden van een politiek minder relevante groep, zoals bedrijven en hoge inkomens. Dat was anders in de tijd van censuskiesrecht, toen hogere belasting vrijwel alleen nog van de censuskiezers geheven kon worden.

2.4 Het financieringsprobleem

Als schuldfinanciering slechts eenmalig zou zijn of slechts incidenteel zou voorkomen, dan zou er nauwelijks sprake zijn van een financieringsprobleem. De klassieken gaan er echter van uit dat de weg van schuldfinanciering, eenmaal ingeslagen, zal worden vervolgd en een fatale afloop zal hebben. De behoefte aan extra uitgaven zal namelijk voortduren, terwijl het steeds moeilijker zal worden om uit een lager nationaal inkomen (ten opzichte van het centraal alternatief) een hoger belastingbedrag te innen. Uit de combinatie van het afwegingsprobleem en het budgettair probleem ontstaat dan de behoefte aan steeds sterkere schuldfinanciering, waaraan niet voldaan kan worden. Meer in het bijzonder geldt het volgende. Bij bestendige en toenemende schuldfinanciering wordt er materieel niet afgelost. Budgettair blijft dan alleen het probleem van de stijgende rentebetalingen en de geringere groei. Op den duur treedt er zelfs in de tijd een absolute daling op in de produktie van de particuliere sector en dus van de belastingcapaciteit. Het extreem klassieke model heeft dan zijn actualiteit verloren: de rente gaat stijgen en ook de nog zwaardere belastingdruk gaat de groei aantasten en daarmee de belastingcapaciteit. Dan gaat de schuldfinanciering escaleren, terwijl de kredietwaardigheid van de overheid afneemt: de overheid moet tegen steeds ongunstiger voorwaarden lenen of is geheel niet in staat nog gelden aan te trekken. Een staatsbankroet is dan onafwendbaar. Dit is een formeel staatsbankroet als de staat zijn rente- en aflossingsverplichtingen niet meer nakomt, zoals rond 1800 veelvuldig voorkwam, Nederland niet uitgezonderd (dl 3, VIII 1), of een materieel staatsbankroet in de vorm van hollende prijsstijging, mogelijk gemaakt door inflatoire financiering.

Het financieringsprobleem in onze tijd

Het financieringsprobleem is in onze tijd hoogst actueel in Zuid-Amerikaanse landen, ontwikkelingslanden en recentelijk ook in Oost-Europa.

In Nederland zette gedurende de gehele 19e eeuw de vrees voor staatsbankroet een rem op schuldfinanciering. Dat is begrijpelijk, want het zou een belangrijk deel van de censuskiezers treffen en het feitelijk staatsbankroet uit het begin van de eeuw had de schrik er danig ingebracht. In de twintigste eeuw ebt deze vrees weg en na de Tweede Wereldoorlog verdwijnt ze van het politieke toneel. In de jaren tachtig en negentig speelt ze echter op de achtergrond mee bij het streven de stijging van de staats-schuld te beperken (I par. 3.3), zoals ook tot uitdrukking komt in de Miljoenennota's waarin bezorgde beschouwingen voorkomen over de

financieringsbehoefte van het rijk.⁹ Staatsbankroet zou nu vooral de gepensioneerden en de kleine spaarders treffen en daarmee leiden tot een sociale en politieke en daardoor ook economische chaos.

2.5 Samenhang tussen de vier klassieke problemen

De vier klassieke problemen hangen nauw met elkaar samen. Daarom kan men niet zeggen dat de klassieken hun begrotingsnorm voornamelijk op één argument baseren, bijvoorbeeld op een macro-economische conceptie van de groei. Economische en politieke overwegingen zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Wel blijkt dat bestuurskundige argumenten ontbreken en dat het economisch en politicologisch model nogal afwijkt van de huidige werkelijkheid.

Doordat de klassieke problemen nauw met elkaar samenhangen versterken ze elkaar. Dat heeft tot gevolg dat nuanceringen die men aanbrengt in de redenering van de afzonderlijke problemen, bijvoorbeeld in de macro-economische argumentatie over het improductieve karakter van de overheidsuitgaven (par. 1.3) of over de invloed van de belastingverhoging (par. 2.1), de conclusie niet behoeven aan te tasten, daar zij op grond van politicologische overwegingen vrezen dat anders de overheid er misbruik van zal maken en de schuldfinanciering zal gebruiken voor verspillende uitgaven. Men kan ook zeggen dat de stellingen die de klassieken toepassen bij het formuleren van hun conclusies, zoals vermeld in par 2.1, mede gebaseerd zijn op pragmatische in casu politicologische overwegingen.

2.6 Afnemende betekenis aan de vier klassieke problemen gehecht

Met het voortschrijden der tijd wordt aan de vier problemen steeds minder betekenis gehecht. Met de Keynesiaanse normen zullen zij zelfs geheel uit het zicht verdwijnen.

Say en Mill

De eerste tekenen worden reeds zichtbaar bij de klassieken zelf. Zo geven Say en Mill beiden aan dat het van enig nut zou kunnen zijn dat de overheid besparingen die anders opgepot zouden worden, zou lenen en in duurzame projecten zou investeren. Maar Say (1803) wijst het als prakti-

9. *Miljoenennota 1987*, (p. 59), 1990 (p. 69).

sche conclusie van de hand, terwijl Mill (1848) het aan de prudentie van de natie overlaat in hoeverre men dat nodig acht.¹⁰

Het verschil tussen Say en Mill kan ten dele worden verklaard uit de ontwikkeling van het politieke systeem in een meer democratische richting. Daardoor ontstaat er vertrouwen dat de bestuurders zullen handelen overeenkomstig de belangen van de natie. Nauw daarmee hangt samen dat Mill kritischer staat tegenover het bestaande marktsysteem en een groter vertrouwen heeft in de maakbaarheid van de samenleving.¹¹

Daarmee, en door zijn nadruk op verdelingsvraagstukken, staat hij dicht bij Wagner en andere Kathedersocialisten die het beginsel van duurzaam nut als begrotingsnorm verdedigden. Opvallend is overigens dat zowel Say als Mill de wenselijkheid om gelden te lenen die anders opgepot zouden worden in verband brengen met duurzame projecten, en dat de afwijzing van Say berust op de vrees voor verspilling en op de afkeer voor de belastingverhoging die ermee gepaard zou gaan (afwegingsprobleem en budgettaire probleem).

Direct renderen en produktiviteitscriterium

Aangrijpingspunt voor een ruimere normering vormde ook de wijziging in de samenstelling van de overheidsuitgaven. Kwamen ten tijde van de klassieke kapitaaluitgaven daaronder nauwelijks voor, geleidelijk aan gaan grote openbare werken een rol spelen, allereerst in verband met de uitvinding en exploitatie van de stoommachine (spoorwegen, waterwegen en havens) later ook kredieten aan woningbouwverenigingen, investeringen in wegen en gebouwen (scholen) enz.

Het beginsel van direct renderen lijkt naadloos aan te sluiten bij het klassieke gedachtegoed. Toch was er aanvankelijk hevige controverse of hier wel een taak voor de overheid ligt. Afgezien daarvan lijken er echter geen bezwaren tegen in te brengen op grond van het groeioprobleem, want de groei zou er niet door worden aangetast en ook niet op grond van het budgettaire probleem, want de projecten worden geacht rendabel te zijn. Echter, aldus redenerend wordt er geen rekening gehouden met het

10. Jean Baptiste Say, *Traité d'Economie Politique*, Livre troisième, Ch XI par. I (Edition Guillaume, Paris 1841, blz. 546). John Stuart Mill, *Principles of Political Economy*, Book V, Ch VII par. 1 (Peoples edition 1886, blz. 528). Malthus verdedigt tekorten doordat hij het oppotargument uitwerkt tot zijn "keynesiaans" vraagmodel.

11. Geplaatst voor de hypothetische keuze tussen het vigerende marktsysteem en het communisme zou hij, zo verklaart hij, op grond van zijn kritiek op de welvaartsverdeling, zonder enige aarzeling kiezen voor het communisme, ondanks alle moeilijkheden die aan het communisme inherent zijn (*all the difficulties, great or small, of Communism would be but as dust in the balance*), o.c. Book II, Ch I par. 3 blz. 128).

teloorgaan van de potentiële overwinst, tenzij de projecten *bovendien* indirect produktief zouden zijn. Belangrijk is echter dat het getuigt van een opvallend vertrouwen in de overheid indien men van mening is dat de overheid schuldfinanciering alleen maar zal toepassen voor projecten die nu en later rendabel zijn. Men vertrouwt er dan op dat de overheid zich marktconform zal gedragen - hoewel zij geen normale marktpartij is, maar onderworpen is aan politieke druk - en dus voor dit deel van haar activiteit niet onderworpen hoeft te zijn aan het *budgettaire* afwegingsmechanisme. Doordat het afwegingsprobleem minder scherp geldt, kan dat ook negatieve gevolgen hebben voor het groeiprobleem en het budgettaire probleem.

Nog sterker wordt de inbreuk op het afwegingsmechanisme door het produktiviteitscriterium,¹² waardoor ook indirect produktieve projecten voor schuldfinanciering in aanmerking komen. Zal de overheid de grens objectief trekken, of zal zij handelen onder politieke druk om interessante projecten te entameren juist omdat zij op grond van dit criterium niet gepaard behoeven te gaan met belastingverhoging? Bovendien geldt hier dat, zelfs als de projecten inderdaad 'produktief' zijn, de produktieverhoging wel uitzonderlijk moet zijn, indien ze tevens, via geïnduceerde extra belastingopbrengst, indirect rendabel zouden zijn (bij een macro-economische belastingdruk van ca. 10 procent!).

Beginsel van duurzaam nut

Het meest ver gaat de afzwakking van de betekenis van de vier klassiek problemen bij het beginsel van duurzaam nut. Hier is de afbakening nog vager. Welke projecten leveren in de toekomst een gelijk nut op als particuliere investeringen c.q. als de belastingen die nodig zijn om hun kapitaallasten te financieren?

Meer fundamenteel is echter dat met dit criterium uitdrukkelijk afstand wordt genomen van het budgettaire probleem. Immers, volgens dit criterium is voor schuldfinanciering voldoende dat de projecten een gelijkwaardig nut opleveren, ongeacht of zij al of niet direct of indirect renderend zijn. Ook als zij niet renderend zijn, maar wel een gelijkwaardig toekomstig nut afwerpen, is schuldfinanciering dus toegestaan, en strikt genomen ook vereist. Dat houdt in dat in de toekomst de belastingen worden verhoogd om de kapitaallasten te financieren (ervan uitgaande dat de overige uitgaven er niet door worden gewijzigd). De grondgedachte is dat de toekomstige belastingbetaler bereid is de belastingverhoging te accepte-

12. Het produktiviteitscriterium werd vooral door Nederlandse theoretici verdedigd, met name door G.M. Boissevain *Gewone en buitengewone uitgaven* (Amsterdam 1886) en door N.G. Pierson *Leerboek der Staathuishoudkunde* (Haarlem 1913) p. 767.

ren, omdat er *Wertkorrespondenz* is tussen het toekomstige extra nut van het duurzame project en de extra belasting. Door de *Wertkorrespondenz* is de belastingbetaler er niet alleen toe bereid maar - en daar valt de nadruk op - is het ook rechtvaardig, want aldus 'draagt iedere generatie haar eigen lasten'.

Het zal duidelijk zijn dat we hiermee niet meer in de Angelsaksische Traditie zitten maar midden in de Continentale Traditie van de Duitse Kathedersocialisten, waarbij ten onzent Van Gijn zich aansloot (dl 1, p. 27-28, dl 3, p. 46-48). Dan is het ook begrijpelijk dat de auteurs nauwelijks oog hebben voor de invloed die schuldfinanciering binnen het klassieke model heeft op de particuliere investeringen en daarmee op de particuliere produktie en het primaire particuliere inkomen. Binnen het klassieke model daalt door schuldfinanciering de toekomstige particuliere produktie. De auteurs van de Continentale Traditie slaan daar nauwelijks acht op, omdat zij meer micro-economisch dan macro-economisch redeneren, en voor zover zij er wel aandacht aan geven wijzen zij erop dat tegenover de lagere particuliere produktie een hogere overheidsproduktie staat (beide ten opzichte van het centraal alternatief), zodat de *totale* produktie onveranderd blijft. De auteurs van de Angelsaksische Traditie zouden tegenover de conclusie dat de *totale* produktie onveranderd blijft geen fundamenteel bezwaar aantekenen. Daarover bestaat slechts een terminologisch verschil en een verschil in de mate van stilering, zoals uiteengezet in par 1.5, terwijl het verschil in gebezigde stilering samenhangt met de toenemende betekenis van de kapitaaluitgaven van de overheid.

Het fundamentele verschil ligt niet bij het groeiprobleem zoals de auteurs van de Continentale Traditie zelf en latere commentatoren meenden, maar bij het budgettaire probleem. Dat wordt niet alleen groter doordat in de toekomst de belastingen stijgen met de kapitaallasten en de onderhoudskosten van het project, maar ook doordat - binnen het klassieke model - het primaire inkomen van de particuliere sector en dus de belastingcapaciteit daalt met de potentiële overwinst op niet-gerealiseerde particuliere investeringen. Uit een lager belastbaar inkomen dienen dus hogere belastingen betaald te worden (alles ten opzichte van het centraal alternatief). Dat is in de Angelsaksische gedachtengang een ernstig budgettair probleem. Dat is echter geen probleem voor de auteurs van de Continentale Traditie. Voor hen is doorslaggevend dat er *Wertkorrespondenz* is tussen het toekomstige extra nut, gemeten aan de kapitaallasten van het project, en de daarmee corresponderende extra belastingen. En de *Wertkorrespondenz* is doorslaggevend, omdat die rechtvaardig is als verdeling van de 'lasten' over de generaties. Hun aandacht valt niet op de produktie noch op de hogere belasting, maar op de rechtvaardige verdeling (in casu over de generaties).

Een ander belangrijk verschil betreft het vertrouwen in de overheid. Waren de Angelsaksische klassieken huiverig voor overheidsbemoeienis en uitbreiding van de overheidsuitgaven (Mill is een overgangsfiguur), de Kathedersocialisten en hun navolgers hadden een groot vertrouwen in de overheid en in de maakbaarheid van de samenleving en wensten uitbreiding van de overheidsuitgaven. De norm van het duurzaam nut sloot daarbij aan, niet alleen doordat zij een groter vertrouwen in de overheid impliceerde maar ook doordat zij tot meer openbare werken zou leiden daar investeringen geen directe belastingverhoging zouden vereisen. Van Gijn verklaart zelfs uitdrukkelijk dat invoering van het beginsel van duurzaam nut - dat hij beperkt wil zien tot kapitaaluitgaven - tot meer openbare werken zal leiden. Die ontwikkeling juicht hij ten zeerste toe, daarbij België als voorbeeld stellend waar beide, na de feitelijke afscheiding van Nederland in 1830, sterk zijn gestegen.¹³

3 Sluitende gewone dienst

3.1 Klassieke begrotingsnormen en het periodiciteitsbeginsel

In de praktijk sprak men ten aanzien van alle vier begrotingsnormen van 'sluitende begroting'. Blijkbaar bedoelde men daar dan niet hetzelfde mee.

Ook zijn alle vier normen wel aangeduid als 'sluitende gewone dienst'. Dat berust in feite op een onzorgvuldig en verwarrend taalgebruik.

Twee betekenissen van 'gewoon' c.q. 'buitengewoon'

'Gewone dienst' heeft betrekking op de 'gewone' ontvangsten en uitgaven, ter onderscheiding van de 'buitengewone'. Daarbij wordt 'buitengewoon' en dus ook 'gewoon' in twee verschillende betekenissen gebruikt.

a) Aanvankelijk werd met 'buitengewoon' of 'extra-ordinair' bedoeld: uitgaven en ook wel ontvangsten die uitzonderlijk zijn, zelden voorkomen. Met name behoorden daartoe oorlogsuitgaven, maar ook uitgaven voor de vrijkoop van Surinaamse slaven en uitzonderlijke investeringsprojecten zijn als buitengewoon aangemerkt.

Het buitengewone karakter van uitgaven impliceerde nog niet dat de financiering met buitengewone middelen mocht of diende te geschieden. Zo verdedigden Smith en Ricardo oorlogsfinanciering uit belastingen en in 1869 verklaarde de minister van Financiën dat het buitengewone karakter

13. o.c. *De Economist*, 1912 blz. 187.

der uitgaven weinig praktische betekenis had en dat in ieder geval voor militaire uitgaven niet mocht worden geleend (Stevens 1976, p. 112).

In de praktijk vormde echter het 'buitengewone' karakter van de uitgaven meestal wèl een argument voor schuldfinanciering, vooral als het voor de schatkist een moeilijke tijd was. Dat is het periodiciteitsbeginsel. Dit beginsel is in zoverre vreemd aan de klassieke begrotingsnormen dat niet de *aard* van de uitgaven (al of niet rendabel, productief of duurzaam) doorslaggevend is, maar het al of niet regelmatig voorkomen (de periodiciteit).

b) Uit deze verschuiving ontstond een omkering: buitengewoon sloeg niet langer op het niet-periodieke, maar op het feit dat er voor geleend mocht worden. Al naar gelang men dan een andere begrotingsnorm verdedigde, had sluitende gewone dienst een andere betekenis.

In de praktijk liepen vooral in de 19e eeuw beide betekenissen door elkaar, te meer daar men schuldfinanciering veelal verdedigde op grond van het periodiciteitsbeginsel *te zamen met* een van de klassieke begrotingsnormen. Daarbij ging men overigens geenszins consistent te werk. Zo werden bijvoorbeeld de verbetering van de Rotterdamse waterweg en de vestingswerken jarenlang uit de gewone middelen gefinancierd, totdat er financieel moeilijke tijden aanbraken. Toen werd er een beroep gedaan op het periodiciteitsbeginsel en het beginsel van duurzaam nut om schuldfinanciering te rechtvaardigen (Stevens 1976, p. 112).

Gewoon en buitengewoon in onze tijd

Tot op de dag van vandaag worden de begrippen 'gewoon' en 'buitengewoon' gebruikt, maar dan uitsluitend in de tweede betekenis. Dat geldt vooral voor de term 'gewoon' en 'gewone dienst', hetgeen dan slaat op de uitgaven die uit belastingen en andere inkomsten (retributies, heffingen, rente-ontvangsten, winstuitkeringen) gefinancierd dienen te worden.

De verschuiving naar de tweede betekenis is in zoverre begrijpelijk dat in een tijd waarin er een regelmatige stroom is van vele en meestal ook grote investeringsprojecten, het weinig realistisch is uit financieringsoogpunt het unieke van een afzonderlijk project relevant te achten. En onder de consumptieve uitgaven kunnen er ieder jaar tientallen incidentele en unieke uitgaven worden aangewezen, maar de *stroom* van zulke uitgaven is niet uitzonderlijk. Deze vervaging tussen uitzonderlijk en normaal deed zich overigens in de 19e eeuw ook reeds voor, maar niettemin vormde een beroep op het buitengewone karakter (in de eerstgenoemde betekenis) voor in het nauw gedreven ministers van Financiën nog lang een veelbegane vluchtweg.

Dit wil overigens niet zeggen dat hantering in de tweede betekenis niet eveneens sluipwegen open zou laten. Dat zal blijken in hoofdstuk VIII.

3.2 Kapitaallasten op de gewone dienst

Uitgaande van sluitende totale dienst zouden er geen rente en aflossing op staatsschuld bestaan indien men zich altijd aan dit regime gehouden heeft en houdt. De praktijk was anders, ook na de schuldsanering van 1841-1844 (dl 3, VIII 1).

Volgens het systeem van sluitende totale dienst, dienen rente en aflossingen op in het verleden gemaakte schulden uit de normale middelen te worden voldaan. Zij staan dus op de 'gewone dienst'. Er treedt dan een absolute daling op van de staatsschuld.

Gaat men daarna over op het systeem van direct renderen, dan zou er geen probleem ontstaan indien het verstrekte krediet en de daartoe opgenomen staatsschuld precies aan elkaar gelijk zijn in omvang, looptijd, aflossingsschema en rente. Staatsschuld en krediet en ook aflossing en rente op beide, vallen dan jaarlijks tegen elkaar weg. In feite wordt echter niet voor ieder verleend krediet een schuld opgenomen. De staat financiert eerst kort en wanneer de vlottende schuld een zekere omvang heeft bereikt en het tijdstip gunstig is, gaat hij over tot consolidatie. Het is dan verleidelijk staatsschuld aan te gaan met een zeer lange looptijd. Dan zijn in de beginjaren de ontvangen aflossingen op de kredieten groter dan de te betalen aflossing op de staatsschuld die materieel tegenover het verstrekte krediet staat. Dat geeft dan op korte termijn een ontlasting van de gewone dienst. Op langere termijn treedt echter het tegenovergestelde op, nog versterkt doordat dan de ontvangen rente achterblijft bij de rente die op de aangegane staatsschuld verschuldigd is.

Datzelfde probleem doet zich voor als de staat ertoe overgaat eigen investeringen uit schuldopneming te financieren. In beginsel zou dan de looptijd van de staatslening gelijk moeten zijn aan de levensduur van het project, maar de budgettaire lasten in de nabije toekomst zijn beperkter naarmate de staatsschuld een langere looptijd heeft.

Het is dan ook begrijpelijk dat, vooral in budgettair moeilijke tijden, er met de looptijd geschoven werd, en dat de omschrijving van 'productief', 'duurzaam' en 'buitengewoon' werd opgerekt. Zo werden bijvoorbeeld aankoop van geweren als een buitengewone en duurzame uitgave aangemerkt, en werden vestingswerken als 'productief' beschouwd omdat ze een bescherming bieden voor het geïnvesteerde bedrijfskapitaal (Stevens 1976, p. 114 en 117).

Men kan tot enige objectivering trachten te komen door de gewone dienst niet te belasten met de aflossingen maar met de afschrijvingen waarvan de looptijd dan correspondeert met de looptijd van het verstrekte krediet c.q. met de looptijd van het project. Ook met afschrijvingen kan echter geschoven worden. In hoofdstuk VIII wordt hierop teruggekomen.

4 Het beginsel van duurzaam nut nader beschouwd

4.1 Het beginsel van duurzaam nut van de Continentale klassieken

Het beginsel van duurzaam nut werd verdedigd door de Continentale klassieken, met name door de Duitse Kathedersocialisten en ten onzent Van Gijn.

Deze aanhangers van het beginsel van het duurzaam nut verschilden niet van de Angelsaksische klassieken doordat zij de overheidshuishouding zagen als een huishouding die nuttige diensten voortbrengt. Dat deden ook de Angelsaksische klassieken, op dat punt van economische analyse bestaat er slechts een terminologisch verschil. Gemeenschappelijk aan beide richtingen is ook dat zij de verdeling van het inkomen over consumptie en besparingen als doorslaggevend zagen voor de ontwikkeling van de toekomstige welvaart en dat zij van mening waren dat die verdeling aan de beslissing van de individuele burgers dient te worden overgelaten, met als implicatie dat de overheid in haar eigen huishouding niet aan vermogensvorming mag doen. Dat is een gemeenschappelijk economisch-ethisch uitgangspunt.

Met betrekking tot het *groeiprobleem* is een verschil dat de Continentale klassieken niet langer abstraheren van de overheidsinvesteringen, hetgeen begrijpelijk is door de toegenomen betekenis ervan (en ook doordat zij een uitbreiding ervan beoogden). Ook leggen zij weinig nadruk op de macro-economische aspecten.

Ten aanzien van het *budgettaire probleem* zien de Continentale klassieken geen moeilijkheid in toekomstige belastingverhoging door schuldfinanciering als daar diensten van duurzame goederen tegenover staan. Dat is een duidelijk verschil met de Angelsaksische klassieken. Dat verschil ontstaat niet alleen doordat Smith c.s. er als stilering van uitgaven dat overheidsinvesteringen niet voorkomen, maar ook doordat de Continentale klassieken meer sociaal-ethisch en minder politicologisch dachten dan de Angelsaksische. Voor hen is doorslaggevend dat er *Wertkorrespondenz* 'behoort' te zijn, minder hoe de feitelijk reactie van de belastingbetaler zal

zijn (ook al omdat zij weinig oog hebben voor de macro-economische gevolgen).

Het *afwegingsprobleem* treedt bij de Continentale klassieken niet naar voren in de vorm van verspilling door schuldfinanciering, zoals bij de Angelsaksische klassieken. Dat is begrijpelijk gezien hun groter vertrouwen in de overheid, hetgeen ten dele verklaarbaar is door een verschuiving in het politieke systeem van een absolutistische vorst naar een meer democratisch systeem met censuskiesrecht.

Het *financieringsprobleem* speelt in zijn extreme vorm van formeel of materieel staatsbankroet bij de Continentale klassieken geen rol. Ze bepleiten immers schuldfinanciering slechts voor kapitaaluitgaven en gaan er ook van uit dat de overheid zich daar loyaal aan houdt.

Door deze verschillen is voor de Continentale traditie de fundering van het beginsel van duurzaam nut als begrotingsnorm in feite gereduceerd tot één doel; dat wordt samengevat in de term *Wertkorrespondenz*. In die zin is hun benadering 'monofinaal' tegenover de 'polyfinale' benadering van de Angelsaksische traditie. De splitsing van de begroting die daaruit voortvloeit in een 'gewone' en 'buitengewone' dienst, is voor hen slechts een oplosbaar praktisch probleem, niet een bron van politieke manipulatie, wat het in de praktijk wel werd.

4.2 Het beginsel van duurzaam nut in onze tijd

Een echo van de verdediging door de Continentale klassieken van het beginsel van duurzaam nut als begrotingsnorm, vinden wij terug in de Nederlandse discussie rond 1990, waarin velen pleiten voor een 'terugkeer' naar het beginsel van duurzaam nut. Afgezien van het feit dat van een 'terugkeer' geen sprake kan zijn omdat het beginsel van duurzaam nut in Nederland voor het rijk nooit de officiële begrotingsnorm is geweest (I Par. 3.1), hanteren de voorstanders van deze norm ook nu de *Wertkorrespondenz* als vrijwel enig argument, zonder dat men zich daarbij overigens op deze term beroept. Een belangrijk verschil is echter dat de *Wertkorrespondenz* zelf nu niet wordt gefundeerd op de sociaal-ethische overweging van een 'rechtvaardige' verdeling van lasten en lusten over de generaties, maar meer wordt voorgesteld als een technische voorwaarde om tot een evenwichtige besluitvorming te komen. Het lijkt meer een kwestie van positieve beslistkunde. Dit wordt uitvoerig besproken in hoofdstuk VIII. Daarbij aansluitend wordt ook ingegaan op het beoogde gunstige effect op de efficiency dat heden ten dage wordt toegeschreven aan het beginsel van duurzaam nut, maar dat in feite berust op een redenering die gebaseerd is op het vermogensbeginsel.

5 De klassieke begrotingsnormen in de praktijk¹⁴

5.1 Primaire normen

In de periode dat een klassieke norm als primaire norm fungeerde (1813-1839), gold aanvankelijk de norm van sluitende totale dienst. Daarna, sinds 1907, het beginsel van direct renderen. Beide normen vielen echter in hoge mate samen, daar in de 19e eeuw vrijwel geen kredieten voorkwamen. De kredieten aan de spoorwegen vormen eigenlijk de enige uitzondering en daarvoor werd dan ook vrij spoedig schuldfinanciering toelaatbaar geacht. Verder valt op dat regering en parlement niet macro-economisch maar micro-economisch redeneerden. Voor het groeiprobleem bestond dus weinig aandacht, wel voor de andere drie problemen, vooral voor het budgettaire probleem en het financieringsprobleem.

5.2 Verfijningen, verdoezelingen, uitzonderingen

In moeilijke tijden deed men in deze periode een beroep op de ruimere normen en het periodiciteitsbeginsel. In de 19e eeuw waren die ruimere normen het beginsel van direct renderen, het produktiviteitsbeginsel en, een enkele maal, het beginsel van duurzaam nut. In de twintigste eeuw fungeerde alleen het produktiviteitsbeginsel als vluchtweg. Daarnaast deed men een beroep op het beginsel van periodiciteit. Zo mogelijk probeerde men een combinatie van een ruimere klassieke norm met het periodiciteitsbeginsel, waarbij men voor de klassieke normen steeds een beroep deed op het sterkste argument, bijvoorbeeld primair op het beginsel van direct renderen, (in de 19e eeuw), was dat evident niet van toepassing dan op het produktiviteitsbeginsel, en als ook dat tekort schoot dan een enkele maal in de 19e eeuw op het beginsel van duurzaam nut. Het beroep op een ruimere norm en op het periodiciteitsbeginsel gebeurde niet systematisch maar ad hoc. Daardoor kon het gebeuren dat men er een beroep op deed voor nieuwe geweren, maar niet voor oorlogsschepen, omdat oorlogsschepen daarvóór nog uit belastingen gefinancierd werden. Steeg de nood echter hoog, dan aarzelde men niet ook in dit opzicht met het verleden te breken.

Deed men aldus een beroep op uitzonderingen, regel was dat men in het volgende jaar stilzwijgend de ruimere interpretatie toepaste. Ook paste

14. Gebaseerd op (Stevens 1976).

men 'verfijningen' toe om meer uitgaven onder de hoofdnorm of onder de meest in aanzien staande secundaire norm te doen vallen. Daarnaast nam men zijn toevlucht tot formele constructies. Een voorbeeld is het oprichten van een fonds waaraan 'rendabele' kredieten werden verstrekt welke het fonds dan weer gebruikte om reguliere lopende uitgaven te financieren die daarvóór op de rijksbegroting stonden. De rentebetaling voldeed het fonds eveneens uit de ontvangen kredieten. Door dit alles werd de begroting in moeilijke tijden uiterst gecompliceerd. Op het einde van de jaren dertig was dit in zo sterke mate het geval dat externe superspecialisten moesten erkennen het niet meer te kunnen volgen (Stevens 1976, p. 132). De toenemende gecompliceerdheid stelde op haar beurt weer in staat ook afwijkingen toe te passen zonder dat de financiële specialisten dat merkten ('verdoezelen').

5.3 Het rechte pad

Opvallend voor de periode 1913-1939 is echter ook dat men, als er betere tijden aanbraken weer op het rechte pad terugkeerde. Openlijk verklaarde men dan ook dat de verfijningen, verdoezelingen en uitzonderingen (zonder die woorden te gebruiken) fout waren geweest.

6 Conclusies

Van polyfinaal naar monofinaal

De Angelsaksische klassieken baseerden hun begrotingsnorm van sluitende totale dienst niet op één argument, bijvoorbeeld op een macro-economische conceptie over de groei en de taak die de overheid daarbij heeft. Aan hun begrotingsnorm liggen daarentegen vier klassieke problemen van schuldfinanciering ten grondslag: het groei probleem, het budgettaire probleem, het afwegingsprobleem en het financieringsprobleem. Men kan deze benadering karakteriseren als polyfinaal.

In de loop der tijd neemt de aandacht voor deze problemen af. Binnen de klassieke begrotingsnormen is dat proces bij de aanhangers van het beginsel van duurzaam nut het meest voortgeschreden en treedt er een nieuw accent op. Dan verengt het doel dat men met de begrotingsnorm voor ogen heeft tot de 'Wertkorrespondenz'. De benadering is dan monofinaal geworden.

Verfijningen verdoezelingen en uitzonderingen

In de praktijk hebben de klassieke begrotingsnormen sterk onder druk gestaan van verfijningen, verdoezelingen en uitzonderingen. Die werden méér toegepast naarmate er meer sprake was van moeilijke tijden. De jaren dertig vormden in dit opzicht een hoogtepunt.

Opvallend was echter ook dat men in betere tijden weer terugkeerde naar het rechte pad en de voorgaande praktijk veroordeelde.

III

De Keynesiaanse begrotingsnormen

1 De achtergronden van de structurele begrotingsnorm

1.1 Aanleiding voor de invoering

De structurele begrotingsnorm werd met ingang van de begroting 1961 ingevoerd door de toenmalige minister van Financiën Zijlstra, die ook een belangrijke bijdrage leverde aan haar theoretische fundering. Zij wordt daarom ook wel de Zijlstra-norm genoemd.

Ook in het buitenland zijn structurele Keynesiaanse begrotingsnormen gehanteerd, met name in de Verenigde Staten van Amerika (sinds 1947) en in West-Duitsland (sinds 1966). Hun macro-economische fundering is wezenlijk dezelfde als die van de Nederlandse structurele begrotingsnorm, maar de uitwerking is verschillend. Zij zijn uitvoerig beschreven door Sterks (Sterks 1982). De Nederlandse structurele begrotingsnorm is noch in haar grondslag, noch in haar uitwerking geïnspireerd door buitenlandse voorbeelden.

Voor de introductie van de structurele begrotingsnorm bestonden de hieronder te noemen aanleidingen.

Conjunctuurpolitiek

Conjunctuurpolitieke overwegingen waren in het naoorlogse begrotingsbeleid opgenomen en hadden steeds meer invloed gekregen. Dat culmineerde in de conjuncturele begrotingsnorm als primaire en eigenlijk enige begrotingsnorm sinds de begroting 1957. De ervaringen waren echter niet onverdeeld gunstig geweest: conjunctuurpolitiek bleek technisch en politiek moeilijker dan men in de aanvankelijke euforie had gedacht (dl 2, III 4). Het zou al een hele stap voorwaarts zijn, zo verklaarde Zijlstra, als er tenminste niet sprake zou zijn van een procyclisch maar van een conjunc-

tureel neutraal budgettair beleid.¹ Daarop was de structurele begrotingsnorm gericht.

Begrotingsdiscipline

Tot de politieke moeilijkheden van de conjuncturele begrotingsnormering behoort dat op grond van conjuncturele overwegingen de budgettaire ruimte voor uitgavenvergroting en autonome belastingverlaging niet op ondubbelzinnige wijze kan worden vastgesteld. De minister van Financiën heeft nauwelijks een weerwoord tegen vakministers en fractiespecialisten die betogen dat conjunctureel een verdere uitbreiding met x mln. gld. gewenst of althans toelaatbaar is. Door een cumulatie van dergelijke claims dreigt voortdurend een te expansieve begroting. Dit gebrek aan begrotingsdiscipline ondermijnt bovendien de bereidheid om keuzes te maken en efficiency na te streven en daarmee de functie van de begrotingsnorm om tot afwegen te dwingen.

De positie van de minister van Financiën wordt aldus ernstig verzwakt. Dan is het begrijpelijk dat hij zoekt naar een alternatief waarvan hij een versterking van zijn positie verwacht. Dat verwachte Zijlstra - en velen met hem - van de structurele begrotingsnorm, doordat men meende dat de ruimte die afgestemd is op de *structurele* macro-economische ontwikkeling ondubbelzinniger te bepalen is dan de ruimte die geënt is op de feitelijke ontwikkeling (Sterks 1982, p. 144).

Niveaunorm

Een derde aanleiding was dat Zijlstra meende de structurele begrotingsnorm mede te kunnen hanteren als een hulpmiddel om de belastingdruk te doen dalen. Dit dient niet verkeerd te worden verstaan. De structurele begrotingsnorm is een saldonorm. Zij houdt zelf dan ook geen uitspraak in over de hoogte van de belastingdruk. Daarvoor is een niveaunorm vereist. Die niveaunorm werd door Zijlstra expliciet geformuleerd in de Miljoenennota 1961 (p. 5) als daling van de belastingdruk.² Van de aanvang af nu probeerde Zijlstra de structurele begrotingsnorm tevens dienstbaar te maken aan de realisering van deze niveaunorm.

1. J. Zijlstra, *Möglichkeiten und Grenzen der Konjunkturpolitik*, Kieler Vorträge, red. E. Schneider, *Neue Folge* 24, (Kiel 1962). Herdrukt in *Opstellen over Openbare Financiën 1*, red. H.W.J. Bosman e.a., (Amsterdam, Brussel 1966), opstel 2, citaat:...'als praktische politieke Faustregel würde dies schon ein wesentlicher Fortschritt sein' (blz. 26).

2. Oort en De Man (1968 p. 19) noemen de daling van de belastingdruk 'de tweede Zijlstra-norm' tegenover de structurele begrotingsnorm als de eerste Zijlstra-norm.

Meer in concreto hield deze opzet in dat hij als minister van Financiën bij de begrotingsvoorbereiding het initiatief nam voor de vaststelling van zowel de omvang als van de verdeling van de begrotingsruimte. Zijn voorstel over de verdeling van de begrotingsruimte hield in dat hij van de totale ruimte eerst een deel aftrok dat bestemd was voor autonome belastingverlaging en vervolgens de rest over de departementen verdeelde. Daarmee was de autonome belastingverlaging enigszins afgeschermd van de elkaar beconcurrerende claims van de vakdepartementen, die bovendien in de verdediging waren gedrongen doordat de bewijslast was omgekeerd: de minister van Financiën hoefde niet, zoals voordien, te bewijzen dat een vakdepartement met minder toekon dan de ingediende claim, maar het vakdepartement moest aantonen dat het meer nodig had dan de toewijzing volgens het voorstel van Financiën.

1.2 Macro-economische fundering

Regulering van effectieve vraag

Zoals vermeld in hoofdstuk I (par. 3.2) gaan Keynesiaanse begrotingsnormen ervan uit dat in de concrete werkelijkheid de bestedingstendenties niet altijd zodanig zijn dat bij sluitende begroting de effectieve vraag gelijk is aan de productiecapaciteit, met als gevolg dat het productie-apparaat niet volledig bezet of overbezet is, terwijl men aanneemt dat werkgelegenheid en bezetting van productieapparaat parallel verlopen.³ In de Keynesiaanse gedachtengang wordt hieruit de normatieve conclusie getrokken dat de impuls die uitgaat van de overheidsfinanciën, zodanig dient te zijn dat de effectieve vraag wél gelijk is aan de productiecapaciteit (en er dus ook volledige werkgelegenheid is), ongeacht de gevolgen die dit heeft voor het begrotingssaldo.

De structurele begrotingsnorm vormt van deze gedachtengang een structurele variant: zij gaat uit van de gedachte dat effectieve vraag en

3. In het vervolg is met productiecapaciteit steeds bedoeld technische productiecapaciteit (identiek met productieapparaat) én menselijke productiecapaciteit (aanbod van arbeid). Met volledige c.q. onvolledige bezetting van de productiecapaciteit (kortweg ook volledige c.q. onvolledige bezetting genoemd) is bedoeld volledige c.q. onvolledige bezetting van het productieapparaat gepaard gaande met volledige c.q. onvolledige werkgelegenheid, beide zonder dat er sprake is van spanning. Als dus gezegd wordt dat de effectieve vraag kleiner is dan de productiecapaciteit, dan impliceert dat onderbezetting, in de zin van onvolledige bezetting van het productieapparaat én onvolledige werkgelegenheid. In de praktijk verlopen bezetting van productieapparaat en werkgelegenheid niet parallel. Dat bleek dan ook een van de moeilijkheden van de structurele begrotingsnorm; in 4.2 wordt daarop ingegaan.

produktiecapaciteit bij sluitende begroting ook van elkaar kunnen afwijken als er geen conjunctuurgolven zijn of nadat voor de invloed daarvan op de economie, inclusief de rijkshuishouding, is gecorrigeerd. Bij de structurele begrotingsnorm is in feite steeds uitgegaan van een structurele tendentie tot onderbezetting (inclusief werkloosheid) zodat deze norm in feite steeds inhield dat de rijksbegroting structureel niet dient te sluiten maar een tekort dient te vertonen, een tekort waarvan de gewenste omvang afhankelijk is van de bestedingstendenties in de overige sectoren.

Ervan uitgaande dat bij zulk een tekort de belastingdruk dezelfde is als gegolden zou hebben bij sluitende begroting, zijn de rijksuitgaven dan groter dan zij zouden zijn geweest bij sluitende begroting. Aldus impliceert het normatieve structurele tekort dat er een grotere vraag uitgaat van de rijksbegroting dan het geval zou zijn geweest bij sluitende begroting, en dat met het doel om de totale effectieve vraag structureel gelijk te doen zijn aan de produktiecapaciteit.

Per definitie is de produktiecapaciteit gelijk aan de produktie bij volledige bezetting. Gelijkheid van effectieve vraag en produktiecapaciteit impliceert dus gelijkheid van effectieve vraag aan de produktie bij volledige bezetting. Men kan dus ook zeggen dat de structurele begrotingsnorm erop is gericht dat de effectieve vraag structureel gelijk is aan de produktie bij volledige bezetting.

In bovenstaande formuleringen is geabstraheerd van de onderlinge leveringen en de daarmee verbonden complicaties. Produktie is daardoor identiek met nationaal produkt, en effectieve vraag met finale leveringen, die voor een gesloten economie bestaan uit consumptie (C) plus investeringen (I), voor een open economie uit consumptie plus investeringen, plus betalingsbalanssaldo op lopende rekening (X-M). Aldus kan men ook zeggen dat de structurele begrotingsnorm erop is gericht dat de finale leveringen structureel gelijk zijn aan het nationaal produkt bij volledige bezetting.

Afstemming op overschotten van de overige sectoren (alternatieve formulering)

In bovenstaande formuleringen werd het normatieve structurele tekort in verband gebracht met de effectieve vraag van de finale leveringen. Die dient gelijk gemaakt te worden aan de produktiecapaciteit, en dus aan de produktie c.q. het nationaal produkt bij volledige bezetting. Deze benadering sluit het duidelijkst aan bij de theoretisch-economische concepties. Toch is dat niet de gebruikelijke manier waarop de structurele begrotingsnorm wordt gepresenteerd. Gebruikelijk is de formulering dat structureel het tekort van het rijk zodanig dient te zijn dat het gelijk is aan het overschot van de overige sectoren. Deze formulering kan op hetzelfde

neerkomen, mits men eraan toevoegt: bij volledige bezetting, maar ze kan ook gebaseerd zijn op een financiële benadering en dan aanvechtbaar zijn. Eerst geven we aan, hoe ze - met de toevoeging: bij volledige bezetting - geïnterpreteerd kan worden als een alternatieve maar inhoudelijk gelijke formulering.

Het nationaal produkt is per definitie gelijk aan het nationaal inkomen (Y). Hiervan uitgaande kan de eis dat de totale effectieve vraag, dus de finale leveringen, structureel gelijk dient te zijn aan het nationaal produkt bij volledige bezetting, in een eenvoudige formule worden weergegeven. Daartoe geven we de structurele waarden bij volledige bezetting aan door symbolen met een tilde (\sim) en gaan we in eerste instantie uit van een gesloten economie, zonder onderscheid naar sectoren. De eis houdt dan in

$$\tilde{Y} = \tilde{C} + \tilde{I} \quad (1)$$

Dit impliceert uiteraard

$$\tilde{Y} - \tilde{C} = \tilde{I} \quad (2)$$

waarin ($\tilde{Y} - \tilde{C}$) gelijk is aan de daarbij optredende nationale besparingen (\tilde{S}), zodat de eis inhoudt

$$\tilde{S} = \tilde{I} \quad (3)$$

Dit is ogenschijnlijk een bekende gelijkheid, die echter juist daardoor gemakkelijk fout wordt geïnterpreteerd. In (3) staat niet dat de besparingen gelijk moeten zijn aan de investeringen. Of beter: er staat méér. De gelijkheid van besparingen en investeringen gaat ex post altijd op, per definitie (dl. 1, p. 75). Er staat ook niet slechts dat de *vrijwillige* besparingen gelijk dienen te zijn aan de *vrijwillige* investeringen, anders gezegd dat de besparingen en investeringen ex ante aan elkaar gelijk dienen te zijn. Weliswaar staat ook dät er, want dat ligt opgesloten in de eis dat de *effectieve* vraag gelijk dient te zijn aan het nationaal produkt (dl. 2, p. 4). Maar het uitgangspunt omvatte méér: de effectieve vraag dient gelijk te zijn aan het nationaal produkt, structureel en bij volledige bezetting. Die toevoeging geldt dus ook voor (3). Volledig staat er dus dat de besparingen gelijk dienen te zijn aan de investeringen, structureel en bij volledige bezetting.

Tot een overeenkomstige gelijkheid als (3) komt men uiteraard als er wèl een onderscheid wordt gemaakt naar sectoren, inclusief de sector buitenland. Dat wordt weergegeven in (4), waarin de suffix r verwijst naar

de sector rijk en suffix a naar de andere binnenlandse sectoren (bedrijven, gezinnen, sociale verzekeringen, overige publiekrechtelijke lichamen).

$$\tilde{S}_r + \tilde{S}_a = \tilde{I}_r + \tilde{I}_a + (\tilde{X} - \tilde{M}) \quad (4)$$

Na hergroepering ontstaat

$$(\tilde{I}_r - \tilde{S}_r) = (\tilde{S}_a - \tilde{I}_a) - (\tilde{X} - \tilde{M}) \quad (5)$$

Links in (5) staat het inkomensstekort van het rijk, rechts het inkomensoverschot van de andere binnenlandse sectoren, verminderd met het betalingsbalansoverschot. Om van inkomensstekort tot financieringstekort van het rijk te komen, dienen de netto kapitaalverstrekkingen (NKV, vermogensoverdrachten à fonds perdu plus netto kredieten) er bijgeteld te worden (dl. 1, p. 112). Dat is gedaan in (6) waarin zij links en rechts zijn opgenomen, gesplitst naar de andere binnenlandse sectoren (NKV_a) en het buitenland (NKV_b).

$$\tilde{I}_r - \tilde{S}_r + \tilde{NKV}_a + \tilde{NKV}_b = (\tilde{S}_a - \tilde{I}_a + \tilde{NKV}_a) - (\tilde{X} - \tilde{M} - \tilde{NKV}_b) \quad (6)$$

In (6) staat dat, structureel en bij volledige bezetting, het financieringstekort van het rijk (\tilde{F}_r), verder te schrijven als \tilde{F} gelijk dient te zijn aan het financieringsoverschot van de gezamenlijke andere binnenlandse sectoren ($-\tilde{F}_a$), plus het financieringsoverschot van het buitenland ten opzichte van Nederland ($-\tilde{F}_b$).⁴ Dat kan eenvoudig weergegeven worden als

$$\tilde{F} = (-\tilde{F}_a) + (-\tilde{F}_b) \quad (7)$$

en komt overeen met de eerder gegeven alternatieve formulering (mits daaraan wordt toegevoegd: bij volledige bezetting).

Financiële interpretatie

Vergelijking (7) is afgeleid uitgaande van de reële sfeer van productie, inkomen en bestedingen (dl. 1, III 7.1). Ze zegt iets over het verschil per

4. (X-M) is het nationale betalingsbalansoverschot op de lopende rekening, identiek met het nationale inkomensoverschot, en (X-M-NKV_b) is het nationale financieringsoverschot. Bijgevolg is -(X-M-NKV_b) het nationale financieringstekort (F_n), zijnde de som van de financieringstekorten van alle binnenlandse sectoren. Het Nationale financieringstekort is echter per definitie gelijk aan het financieringsoverschot van het buitenland ten opzichte van Nederland (F_n ≡ -F_b).

sector tussen inkomens, bestedingen, overdrachten en kapitaalverstrekkingen, structureel en bij volledige bezetting. De neiging blijkt groot haar als een financiële gelijkheid te interpreteren die duidt op een structureel evenwicht op de kapitaalmarkt. Aldus wordt de structurele begrotingsnorm geïnterpreteerd als een structurele *financiële* evenwichtsvoorwaarde. Zo zegt een vooraanstaande auteur als Goedhart over de structurele begrotingsnorm:⁵

‘Een evenwichtige structurele ontwikkeling stelt tevens eisen aan de financieringswijze van het overheidsbudget. De totale besparingen in de volkshuishouding zullen steeds toereikend moeten zijn om de totale investeringen - eventueel met inbegrip van de structureel, terwille van de internationale betrekkingen noodzakelijke kapitaalexport - te kunnen financieren. Gegeven het voor de volkshuishouding noodzakelijk geachte uitgavenniveau van de overheid, vervult het budgettaire financieringsbeleid een *structurele sluitpostfunctie* in de nationale economie. Wil het immers mogelijk zijn, gedurig de totale nationale investeringen, inclusief de overheidsinvesteringen uit de nationale besparingen te *financieren* (*cursief St.*), dan dient het financieringstekort van de overheid te worden gecompenseerd door de financieringsoverschotten van de particuliere sector.’

Met ‘evenwichtige’ structurele ontwikkeling bedoelt Goedhart: structurele ontwikkeling bij volledige bezetting. Daarin wijkt hij gunstig af van de vele auteurs die deze toevoeging achterwege laten en dan stellen dat er volledige werkgelegenheid is als ex ante de besparingen gelijk zijn aan de investeringen. Verder valt op dat hij de sector buitenland aanvankelijk er nog bij betreft door de vermelding van kapitaalexport (bij sluitende lopende rekening?), maar later geheel buiten beschouwing laat. Met ‘overheid’ bedoelt hij waarschijnlijk ‘rijk’, terwijl dan de overige delen van de overheid onder de particuliere sector begrepen zijn. Waar het nu echter om gaat is dat hij, zoals vele anderen, een financiële interpretatie geeft van de structurele begrotingsnorm.⁶ Het is een financieringspro-

5. C. Goedhart, *Hoofdpijnen van de leer der openbare financiën* (Leiden 1967² p. 349).

6. De financiële interpretatie sluit aan bij een jarenlange traditie van het ministerie van Financiën na de Tweede Wereldoorlog, nauw verwant met de toenmalige monetaire analyse van De Nederlandsche Bank, om de macro-economische begrotingsproblematiek vanuit de financiële en monetaire hoek te benaderen. Zij berust op een niet zo gelukkige vermenging van de theorie van het monetaire evenwicht à la J.G. Koopmans en de Keynesiaanse theorie (Stevens 1961, zie ook dl. 3, p. 176/177). Goedhart was afkomstig van De Nederlandsche Bank; in zijn derde (en laatste druk, 1975) ontbreekt deze passage. Burger, die ook tegen de financiële interpretatie aanleunt (Burger 1975, p. 333), was werkzaam op het ministerie van Financiën.

bleem. Welnu, als er sprake is van een 'evenwichtige structurele ontwikkeling' dan geldt per definitie (7); de gelijkheid (7) vormt dus geen *aparte* fundering voor de structurele begrotingsnorm. En ook: als men het rechterlid van (7) zou kunnen berekenen, is uiteraard het linkerlid bekend; maar dat slaat op de berekeningswijze (waarop in par. 1.3 wordt ingegaan), het betreft niet de macro-economische fundering. Mogelijk bedoelt Goedhart niet méér dan op deze twee aspecten te wijzen. Zonder me nu nader te verdiepen in de interpretatie van Goedhart, wijs ik er echter op dat men uit een structureel evenwicht in de reële sfeer niet mag concluderen tot een structureel evenwicht in de financiële sfeer, en omgekeerd dat uit een structureel evenwicht in de financiële sfeer niet geconcludeerd mag worden tot een structureel evenwicht in de reële sfeer, en ook dat structureel evenwicht niet gelijk gesteld mag worden met structureel evenwicht bij volledige bezetting (waarbij we er nog steeds van uitgaan dat ze gepaard gaat met volledige werkgelegenheid).

Stel dat er evenwicht is overeenkomstig (7), dus structureel en bij volledige bezetting. Kan het financieringstekort van het rijk dan via de kapitaalmarkt gefinancierd worden zonder spanning op te roepen? Veel hangt er dan van af of het internationale kapitaalverkeer volledig vrij is of niet. Als het volledig vrij is, dan past de financiering zich aan ieder tekort aan, zolang het vertrouwen in de overheid niet verstoord wordt door een overmatige stijging of omvang van het tekort. Ten tijde van de structurele begrotingsnorm was er echter geen sprake van volledig vrij kapitaalverkeer.

Stel dat het kapitaalverkeer met het buitenland beperkt zou zijn tot de kapitaalverstrekkingen van het rijk aan het buitenland en dat het overschot op de lopende rekeningen daaraan juist gelijk is, zodat er evenwicht is op de zogenaamde *basic balance* ($\bar{F}_b = 0$). Via het buitenland is er dan geen (netto) aanbod op de Nederlandse kapitaalmarkt en stromen er ook geen liquiditeiten toe (dl. 2, II 2.5). Vergelijking (7) houdt dan in dat $F = (-F_a)$. Toch is het dan mogelijk dat het rijk, bij neutrale financiering, geen beroep op de (binnenlandse) kapitaalmarkt kan doen in een omvang die gelijk is aan het financieringsoverschot van de andere binnenlandse sectoren zonder dat er renteopdrijving optreedt. Het is bijvoorbeeld mogelijk dat de andere binnenlandse sectoren een sterk toegenomen transactiebehoefte hebben die zij niet kunnen of niet willen dekken door een sterke stijging van het bankkrediet. Dan zullen zij bij de geldende rente minder op de kapitaalmarkt aanbieden dan hun financieringsoverschot, indien althans hun liquiditeitsbehoefte uitsluitend is gewijzigd door de toeneming van de transactiebehoefte. Bijgevolg is er dan geen evenwicht in de financiële sfeer, ondanks een evenwicht overeenkomstig (7).

Dat ook omgekeerd uit een structureel evenwicht in de financiële sfeer niet geconcludeerd mag worden tot een evenwicht overeenkomstig (7), is evenmin moeilijk in te zien. Allereerst geldt ook nu dat vrij kapitaalverkeer deze conclusie ondermijnt, zolang althans het vertrouwen niet verstoord is. Dan is er immers altijd evenwicht in de financiële sfeer zodat daaruit geen enkele conclusie kan worden getrokken over de reële sfeer en dus ook niet over de gelijkheid van (7).

Stel echter weer dat het kapitaalverkeer met het buitenland niet vrij is en het beperkt is tot de kapitaalverstrekkingen van het rijk aan het buitenland met evenwicht op de basic balance, zodat er via het buitenland geen liquiditeiten toestromen. Neem nu ook weer het geval dat de liquiditeitscreatie ten behoeve van de andere binnenlandse sectoren kleiner is dan overeenkomt met hun toegenomen transactiebehoefte terwijl het rijk neutraal financiert. Bij de geldende rente zal dan hun aanbod op de kapitaalmarkt kleiner zijn dan hun financieringsoverschot, indien althans hun liquiditeitsbehoefte uitsluitend gewijzigd is door de toegenomen transactiebehoefte. Voor financieel evenwicht is dan nodig dat ook de vraag van het rijk, dus het financieringstekort van het rijk, kleiner is dan het financieringsoverschot van de andere binnenlandse sectoren, hetgeen in strijd is met (7). En bovendien geldt dat structureel evenwicht in de financiële sfeer ook niet in overeenstemming behoeft te zijn met (7), omdat (7) betrekking heeft op een structureel evenwicht bij *volledige bezetting*, terwijl een structureel financieel evenwicht ook mogelijk is bij niet volledige bezetting.

Bovenstaande redeneringen zijn - bij niet-vrij kapitaalverkeer met het buitenland - beperkt tot het geval dat er in het geheel geen liquiditeitscreatie via het buitenland optreedt en de toeneming van de liquiditeitsbehoefte beperkt is tot de toeneming van de transactiebehoefte. Er ontstaat geen wezenlijk verschil als we deze veronderstellingen laten vallen. Steeds gaat het erom dat het netto aanbod op de kapitaalmarkt van de overige sectoren (inclusief het buitenland) niet gelijk gesteld mag worden met hun financieringsoverschotten, maar dat ook rekening moet worden gehouden met de liquiditeitscreatie en de wijziging in de liquiditeitsbehoefte. De kwantificering hiervan is niet eenvoudig, maar daar gaat het hier niet om. Hier gaat het erom dat men uit een evenwicht overeenkomstig (7), afgeleid uit een evenwicht in de reële sfeer van productie, inkomen en bestedingen, niet mag concluderen tot evenwicht in de financiële sfeer en omgekeerd, en dat men structureel evenwicht niet zonder meer gelijk mag stellen met structureel evenwicht bij volledige bezetting.

2 De theoretische vormgeving van de structurele begrotingsnorm

2.1 Begrotingsruimte

In deze paragraaf nemen we aan dat de feitelijke en structurele ontwikkeling geheel samenvallen. Er wordt dus geabstraheerd van conjuncturele en incidentele afwijkingen. In paragraaf 3 laten we deze veronderstelling vallen, als we ingaan op de conjuncturele betekenis van de structurele begrotingsnorm.

Begrotingsruimte

Voor de berekening van de begrotingsruimte maakt men de aanvullende veronderstelling dat het tekort van de overige sectoren - structureel en bij volledige bezetting - stijgt met het structurele groeipercentage van het nationale inkomen (\tilde{Y}) en dus als quote van \tilde{Y} constant blijft.⁷ Bijgevolg dient dan ook het tekort van het rijk als quote ($\tilde{\varphi} \equiv \tilde{F}/\tilde{Y}$) constant te zijn. Stel dat de constante quote $\tilde{\varphi}$ in het begrotingsjaar t wordt gerealiseerd doordat zowel de netto relevante uitgaven als de belastingen stijgen met \tilde{Y} . Voor de uitgaven (\tilde{U}) geldt dan in het begrotingsjaar $\tilde{U} = (1 + \tilde{Y}) \tilde{U}_{,1}$ en dus

$$\Delta \tilde{U} = \tilde{Y} \tilde{U}_{,1} \quad (8)$$

Bij een groeivoet \tilde{Y} en een progressiefactor $\tilde{\pi}^8$ zullen de belastingen (\tilde{B}) endogeen niet toenemen met $\tilde{Y} \tilde{B}_{,1}$ maar met $\tilde{\pi} \tilde{Y} \tilde{B}_{,1} = \tilde{Y} \tilde{B}_{,1} + (\tilde{\pi} - 1) \tilde{Y} \tilde{B}_{,1}$. Autonoom zullen de belastingen in t dus verlaagd moeten worden met $(\tilde{\pi} - 1) \tilde{Y} \tilde{B}_{,1}$, de 'structurele progressiekop'. Noemen we deze exogene verlaging $-\Delta \tilde{B}^{\text{exog}}$, dan geldt dus

$$-\Delta \tilde{B}^{\text{exog}} = (\tilde{\pi} - 1) \tilde{Y} \tilde{B}_{,1} \quad (9)$$

Als voldaan wordt aan (8) en (9), stijgen uitgaven en belastingen proportioneel met \tilde{Y} en blijft de tekortquote constant.

7. Deze bijkomende veronderstelling impliceert voor een gesloten economie c.q. bij een constante overschotquote voor het buitenland, een constante kapitaalcoëfficiënt voor de overige binnenlandse sectoren, aannemende dat de prijsstijging voor \tilde{Y} en \tilde{I}_s gelijk is.

8. De progressiefactor wordt gedefinieerd als de elasticiteit van de (rijks)belastingen ten opzichte van het nationaal inkomen, beide in lopende prijzen en in differenties, dus $\tilde{\pi} \equiv \dot{\tilde{B}}/\dot{\tilde{Y}}$ voor $\tilde{B} \equiv \Delta B/B_{,1}$ en $\tilde{Y} \equiv \Delta Y/Y_{,1}$. Hiermee in overeenstemming is $\tilde{\pi} \equiv \dot{\tilde{B}}/\dot{\tilde{Y}}$.

De som van (8) en (9) noemt men de structurele begrotingsruimte (SBR), dus

$$\text{SBR} = \tilde{Y}\tilde{U}_1 + (\tilde{\pi}-1) \tilde{Y}\tilde{B}_1 \quad (10)$$

Om de begrotingsruimte te *berekenen* wordt dus uitgegaan van een proportionele stijging van uitgaven en belastingen. Daarna laat men echter die veronderstelling vallen, als het gaat om de *aanwending* van die ruimte, ook wel genoemd het beslag op de ruimte. Men gaat er namelijk van uit dat de constante quote $\tilde{\varphi}$ globaal genomen ook wordt gerealiseerd als de uitgavenstijging en de autonome belastingverlaging elk afzonderlijk niet voldoet aan (8) en (9), maar de som van beide wel gelijk is aan (10). De structurele begrotingsruimte is dus het bedrag dat *beschikbaar* is voor de algebraïsche som van de feitelijke uitgavenstijging (ΔU) en de feitelijke autonome belastingverlaging ($-\Delta B^{\text{exog}}$).

2.2 Beslag op de begrotingsruimte

Compenserende verschuivingen

Er wordt derhalve aan de structurele begrotingsnorm voldaan als

$$\Delta U + (-\Delta B^{\text{exog}}) = \text{SBR} \quad (11)$$

Verschuivingen binnen de uitgaven en binnen de belastingen zijn onbeperkt mogelijk en ook tussen uitgavenstijging en belastingverlaging. Anders gezegd: *compenserende verschuivingen* zijn toegestaan. De norm impliceert dus niet een bepaald niveau van uitgaven of belastingen, bijvoorbeeld een constante quote van elk. Zij impliceert in beginsel ook niet een bepaalde samenstelling binnen de uitgaven noch binnen de belastingen. Zoals gezegd is daarvan de achterliggende gedachte dat globaal genomen compenserende verschuivingen $\tilde{\varphi}$ niet doen veranderen. En daarachter schuilt de opvatting dat ze globaal genomen geen invloed hebben op de effectieve vraag.⁹ Dan is ook duidelijk dat er in 1977 van een fundamentele wijziging sprake was, toen door het kabinet Den Uyl de omvang van \tilde{Y} afhankelijk werd gesteld van de invoering van investerings- en loonkostensubsidies. Daarmee beperkte men zich niet langer tot het Keynesiaanse bestedingseffect van de overheidsfinanciën ter regulering van de effectieve vraag, maar hanteerde men ook het programma-effect, en

9. En ook niet in de investeringsquote \tilde{I}_1/\tilde{Y} . Vgl. voetnoot 7.

wel met het doel de productiecapaciteit rechtstreeks te beïnvloeden. Dat had tot gevolg dat het beslag op de begrotingsruimte van invloed was op de omvang van de begrotingsruimte: de omvang gold alleen bij een bepaald beslag zodat compenserende verschuivingen niet meer onbeperkt mogelijk waren.

Tabel 1. *Alternatieve toepassingen van de begrotingsruimte ad 10 mld. gld.*

Alternatief	toeneming van de netto relevante uitgaven ΔU	autonome belastingverlaging ($-\Delta B^{\text{exog}}$)	algebraïsche som $\Delta U + (-\Delta B^{\text{exog}})$
A	9	1	10
B	10	0	10
C	12	-2	10
D	8	2	10

In tabel 1 zijn de compenserende verschuivingen geïllustreerd. Daarbij is ervan uitgegaan dat de budgetruimte 10 mld. bedraagt, gebaseerd op $\bar{Y}\bar{U}_{-1} = 9$ mld. en $(\bar{\pi}-1)\bar{Y}\bar{B}_{-1} = 1$ mld. De tabel geeft vier voorbeelden van een beslag op de begrotingsruimte dat daarmee in overeenstemming is. In alle vier voorbeelden is sprake van uitgavenstijging en autonome belastingverlaging zonder nadere verdeling over de soorten van uitgaven respectievelijk belastingen. Dit is gedaan omdat compenserende verschuiving ook inhoudt dat binnen de uitgaven en binnen de belastingen onbeperkt geschoven kan worden, zodat alleen de omvang van ΔU en $-\Delta B^{\text{exog}}$ van belang is. In alternatief A is de ruimte over uitgavenstijging en autonome belastingverlaging verdeeld overeenkomstig de verdeling die aan de berekening van de ruimte ten grondslag ligt. Dit was in de eerste jaren (1961-1965) globaal de praktijk; in feite waren aanvankelijk de belastingverlagingen nog iets groter, daar minister Zijlstra (1961-1963) een daling van de belastingdruk nastreefde (par. 1.1). In alternatief B is de gehele ruimte aangewend voor uitgavenstijging en in alternatief C is de uitgavenstijging zelfs groter dan de begrotingsruimte hetgeen autonome belastingverhoging nodig maakte, een praktijk die in 1965 door minister Vondeling werd geïntroduceerd. Let wel dat ook de autonome belastingverhoging een saldo kan zijn van verhogingen en verlagingen. In alternatief D is de autonome belastingverlaging groter dan de progressiekop $(\bar{\pi}-1)\bar{Y}\bar{B}_{-1}$. Dit alternatief spoort dus qua type met de praktijk en doelstelling van Zijlstra.

Terminus a quo.

In alternatief C van tabel 1 stijgen de uitgaven met 12 mld. gld. Als dat gerealiseerd wordt zijn de uitgaven in t dus 12 mld. hoger dan in t-1. Maar wat wordt er bedoeld met de (netto relevante) uitgaven in t-1? Zijn dat de feitelijke uitgaven in jaar t-1, of de uitgaven in jaar t zoals ze luiden op de oorspronkelijk ingediende begroting voor t-1? Die twee zijn vrijwel nooit aan elkaar gelijk, want men pleegt af te wijken van de oorspronkelijk ingediende begroting. Bovendien: bij de indiening van de begroting van jaar t in september t-1, heeft men nog geen realisatiecijfers van de feitelijke uitgaven van t-1. Daarvoor kent men alleen schattingen, de zogenaamde 'vermoedelijke uitkomsten'. De vraag is dus of men de mutatie van de uitgaven moet berekenen ten opzichte van de uitgaven volgens de oorspronkelijk ingediende begroting van jaar t-1 of ten opzichte van de vermoedelijke uitkomsten van jaar t-1. Dit is de kwestie van 'het punt van waaraf' men rekt, de *terminus a quo*.

Bij de indiening van de begroting van jaar t in september van t-1 is een aantal wetswijzigingen op de begroting van t-1 tot stand gekomen of althans bekend. Dat zijn vrijwel altijd verhogingen. Die worden uiteraard verwerkt in de vermoedelijke uitkomsten. Daarnaast doen zich nog vermoedelijke verhogingen en verlagingen voor. Daarvan worden de eerste over het algemeen wel opgenomen in de vermoedelijke uitkomsten maar de vermoedelijke verlagingen niet of althans veel minder. Dat komt doordat de departementen een overschrijding snel bij Financiën aankaarten als zijnde onvermijdelijk in verband met onvoorziene omstandigheden. Dat houdt dan een claim in. Als echter begrotingsuitgaven waarschijnlijk niet geheel worden uitgegeven ('onderuitputting'), dan is men terughoudend om dat aan te melden uit vrees dat de 'onderuitputting' aangewend moet worden om overschrijdingen te compenseren (op het eigen departement of mogelijk zelfs op een ander), terwijl later toch wellicht blijkt dat er van onderuitputting geen sprake is. Dan is er gerede kans dat in andere uitgaven gesneden moet worden om de overschrijding te compenseren. Bovendien zal men tot het einde proberen onderuitputting te voorkomen, niet alleen omdat na 31 december het recht vervalt het geld alsnog uit te geven, maar ook uit vrees dat onderuitputting door Financiën wordt geïnterpreteerd als een indicatie dat er op die post in de volgende begroting bezuinigd kan worden.

De vermoedelijke uitkomsten zijn dus om beide redenen hoger dan de oorspronkelijk ingediende begroting, en door het asymmetrische gedrag ten aanzien van vermoedelijke overschrijding en onderuitputting zijn zij ook hoger dan de realisatiecijfers die pas later bekend worden. Ter bepaling van het beslag op de begrotingsruimte heeft men steeds de uitgaven volgens de oorspronkelijk ingediende begroting als *terminus a quo* gehan-

teerd. De mutatie ΔU is dus steeds bepaald ten opzichte van U_{-1} in de oorspronkelijk ingediende begroting voor $t-1$ en niet ten opzichte van U_t volgens de vermoedelijke uitkomsten. En terecht, anders zou men een begroting kunnen indienen in overeenstemming met de begrotingsnorm, dus met een beslag overeenkomstig de structurele begrotingsruimte, en daarna de begroting kunnen overschrijden, om dan het volgend jaar de mutatie te berekenen vanaf het verhoogde niveau. Bij een verdeling van het beslag overeenkomstig de berekening van de ruimte zou dan toch structureel U sneller stijgen dan \bar{Y} . Door uit te gaan van de oorspronkelijk ingediende begroting van $t-1$ als terminus a quo is een overschrijding een voortijdig beslag dat de feitelijke stijging voor het jaar daarna beperkt.

3 Conjuncturele betekenis van de structurele begrotingsnorm

3.1 Probleemstelling

Soms wordt gesteld dat in de structurele begrotingsnorm een ingebouwd anticyclisch begrotingsbeleid is geïncorporeerd. Soms ook spreekt men van een ingebouwd conjunctureel neutraal beleid. De eerste opvatting wordt meestal geadstrueerd door de stelling dat de structurele norm impliceert dat het feitelijke tekort φ cyclisch schommelt om de constante quote van het structurele tekort $\bar{\varphi}$, en wel zo dat in een hoogconjunctuur $\varphi < \bar{\varphi}$ en in een laagconjunctuur $\varphi > \bar{\varphi}$. De opvatting dat de structurele norm een ingebouwd conjunctureel neutraal beleid zou impliceren, berust meestal op de overweging dat in een hausse belastingen overvloediger vloeien zonder dat dit volgens de norm tot extra ruimte leidt.¹⁰

Bovenstaande redeneringen bevatten een veelheid van onduidelijkheden en aanvechtbare vooronderstellingen. De vraag naar de conjuncturele betekenis is echter zeer legitiem. Het antwoord is niet zo simpel als in het bovenstaande wordt gesuggereerd. In de onderhavige paragraaf 3 gaan we op deze vraag in. Daarbij voer ik echter twee beperkende vooronderstellingen in. Ten eerste: de overheid is in staat de variabelen die structureel en bij volledige bezettingen gelden, exact te schatten; het betreft hier voor het basisjaar \bar{Y}_{-1} , \bar{F}_{-1} , \bar{B}_{-1} , \bar{U}_{-1} , $\bar{\varphi}_{-1}$ en voor het begrotingsjaar \bar{Y} , $\bar{\pi}$ en $\bar{\varphi}$. Ten tweede: zij houdt zich strikt aan de norm, niet alleen ex ante bij de berekening van de ruimte en het beslag erop, maar ook tijdens de uitvoe-

10. Opvallend is de mening van Burger (1975) volgens wie de norm inhoudt dat het feitelijke tekort om het structurele schommelt (p. 334), maar dat de norm conjunctureel neutraal is omdat $\bar{\varphi}$ constant is (p. 343).

ring zodat ieder jaar de uitgaven volgens de oorspronkelijk ingediende begroting, vermoedelijke uitkomsten en feitelijke realisatie gelijk zijn. Deze vooronderstellingen houden aanmerkelijke beperkingen in, sterker nog, zij zijn welhaast heroïsch, zoals zal blijken uit par. 4, waarin de praktijk wordt besproken, en in hoofdstuk VII, waarin het nader zal worden toegelicht. Nu beklemtoon ik slechts dat het op grond van die vooronderstellingen niet gaat over het feitelijk beleid zoals gevoerd in de jaren 1961-1979 toen de structurele begrotingsnorm de primaire norm was, maar over een denkbeeldig beleid. In theoretische beschouwingen pleegt men er impliciet van uit te gaan en er geen aandacht aan te geven, waardoor de suggestie ontstaat dat zij slaan op de praktijk onder vigeur van de structurele begrotingsnorm.

Om een uitspraak te kunnen doen of een begroting in een bepaalde conjuncturele situatie procyclisch, anticyclisch of neutraal is, dient men over twee indicatoren te beschikken: een om de conjunctuur te karakteriseren (een conjunctuurindicator) en een om het conjuncturele karakter van de begroting aan te geven. Met behulp van deze maatstaven zal men dan bijvoorbeeld kunnen constateren dat er sprake is van een hoogconjunctuur terwijl de begroting conjunctureel contractief is. Die combinatie wordt dan dikwijls als een anticyclisch budgettair gedrag aangemerkt. Of die aanduiding terecht is, zal blijken in par. 3.2 die handelt over de conjunctuurindicator. In par. 3.3 ga ik in op deze conjuncturele karakterisering van een begroting die voldoet aan de structurele begrotingsnorm.

3.2 Conjunctuurindicatoren

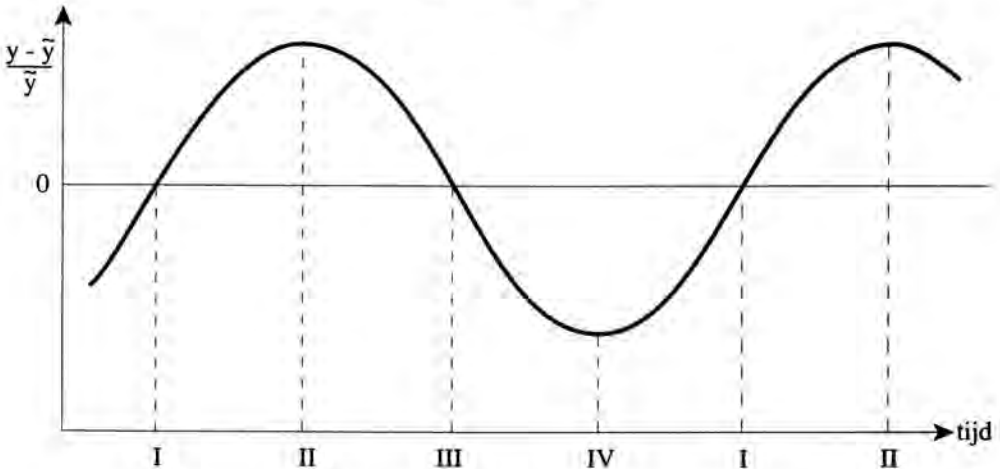
Het vinden van een juiste conjunctuurindicator is welhaast een wetenschap op zich geworden. Aansluitend bij de gebruikelijke conjunctuurbeschouwingen over de structurele begrotingsnorm, kies ik hier voor het verschil tussen het feitelijke en het structurele verloop van het nationaal inkomen. Het zal duidelijk zijn dat dit niet meer dan een globale en betwistbare maatstaf kan opleveren.¹¹

11. De conjunctuurindicatoren van het Centraal Planbureau, De Nederlandsche Bank en de OECD zijn alle gebaseerd op de methode die ontwikkeld is door het onderzoekinstituut NBER te New York. Zij berusten op een gecompliceerde weging van deelindicatoren en zijn gericht op het doen van prognoses. Zie H.C. Kranendonck, *CPB-Conjunctuurindicatoren* (werkdocument no. 36 CPB) 's-Gravenhage. De hier gepresenteerde indicator is ongewogen en is er niet op gericht dienstbaar te zijn aan prognoses over het toekomstig conjunctuurverloop. Hij ligt impliciet ten grondslag aan de theorie van de structurele begrotingsnorm. Daarom hanteer ik hem in dit hoofdstuk. Slechts terloops zal ik daarbij wijzen op haar beperkte betekenis.

Om de verschillen tussen het feitelijke nationaal inkomen (Y) en het structurele (\tilde{Y}) over een langere periode vergelijkbaar te maken hanteer ik \tilde{Y} als schaalfactor. Aldus ontstaat $(Y-\tilde{Y})/\tilde{Y}$ als een conjunctuurindicator. Stel dat lengte en amplitude van de hiermee corresponderende conjunctuurgolven constant zijn. Dan verkrijgt men een beeld zoals weergegeven in onderstaande figuur 1. Op de verticale as is $(Y-\tilde{Y})/\tilde{Y}$ als conjunctuurindicator uitgezet ervan uitgaande dat dit een perfecte conjunctuurindicator is - wat het in feite niet is. Op de horizontale as duiden de Romeinse cijfers niet op jaren maar op tijdstippen in de conjunctuurcyclus.

Stelt men dat er sprake is van een hoogconjunctuur als $Y > \tilde{Y}$, dus als $(Y-\tilde{Y})/\tilde{Y} > 0$, dan is er in de grafiek sprake van hoogconjunctuur in de periode tussen I en III. Tussen II en III geldt echter weliswaar dat $Y > \tilde{Y}$, maar het verschil wordt (relatief) steeds kleiner en in IV is het maximaal negatief. Zou de overheid in de periode tussen II en III afremmen door een contractief beleid te voeren, dan versterkt zij in feite de ingezette neerwaartse beweging, die in IV haar dieptepunt bereikt. Dat geldt temeer daar men ook nog rekening moet houden met de vertraagde doorwerking

FIGUUR 1: Een volstrekt symmetrisch conjunctuurverloop



van het beleid, de *impact lag* (dl. 2, p. 149). Daarvan uitgaande is afremmen veeleer gewenst in de periode tussen IV en II (in de grafiek van links naar rechts gaande!). In deze periode is $\dot{Y} > \tilde{Y}$. Moeten we dan niet de periode tussen I en III maar tussen IV en II aanduiden als hoogconjunctuur? Om niet verstrikt te raken in de terminologie duid ik de verschillen in *mutaties* aan met opgang en neergang en de verschillen in *niveau's* met hoogconjunctuur en laagconjunctuur. Aldus is in de periode tussen IV en II, waarin $\dot{Y} > \tilde{Y}$, sprake van een opgang of opgaande conjunctuur, terwijl de periode tussen I en III, waarin $Y > \tilde{Y}$ als hoogconjunctuur wordt bestempeld. In dit hoofdstuk verbind ik anticyclisch gedrag niet met hoog- en laagconjunctuur, maar met opgaande en neergaande conjunctuur: een expansief gedrag in een neergaande conjunctuur is anticyclisch en ook een contractief gedrag in een opgaande conjunctuur. Met expansief gedrag wordt bedoeld een gedrag waarbij de begrotingsimpuls groter is dan de impuls van de referentiegraad, zodat van een 'extra impuls' sprake is.

3.3 De conjuncturele karakterisering van de structurele begrotingsnorm

De structurele impuls SBR als conjunctuurneutrale impuls

Het ligt voor de hand om de structurele begrotingsnorm conjunctureel te karakteriseren door aansluiting te zoeken bij de impulsanalyse, zoals uiteengezet in dl. 2. De begrotingsimpuls bepaalt immers de invloed van de begroting in een conjuncturele beschouwing. Een begrotingsimpuls op zich geeft echter geen antwoord op de vraag of de begroting conjunctureel expansief, contractief of neutraal is. Daartoe is een vergelijkingsmaatstaf nodig. Voor de hand liggend is dan de vergelijking met een conjunctureel neutrale impuls, zijnde een impuls die zelf niet door conjuncturele factoren wordt bepaald. Daartoe onderzoeken we eerst de impuls overeenkomstig de structurele begrotingsnorm zelf.

Als de overheid zich strikt houdt aan de structurele begrotingsnorm en de benodigde variabelen nauwkeurig weet te berekenen, dan is niet alleen het beslag op de begrotingsruimte gelijk aan de begrotingsruimte, maar geldt tevens dat voor ieder begrotingsjaar de uitgaven volgens de begroting gelijk zijn aan de vermoedelijke uitkomsten, die dan weer gelijk zijn aan de realisatie. Bijgevolg geeft dan ΔU in formule (11) voor het beslag op de begrotingsruimte tevens de feitelijke mutatie van U aan. En dat impliceert dat het beslag op de begrotingsruimte tevens de begrotingsimpuls is (dl 2, p. 55). Als de overheid zich strikt aan de structurele begrotingsnorm houdt, dan is dus het beslag op de begrotingsruimte gelijk aan de begrotingsruimte en gelijk aan de begrotingsimpuls. Bijgevolg geldt dan: impuls = SBR.

Om de impulsen in de tijd vergelijkbaar te maken schalen we ze aan de structurele waarde van het nationaal inkomen, met een jaar vertraging. Aldus ontstaat de quote $(SBR)/\tilde{Y}_{-1}$ en bijgevolg (via 10)

$$\text{impuls als quote van } \tilde{Y}_{-1} = \frac{SBR}{\tilde{Y}_{-1}} = \frac{\tilde{Y}\tilde{U}_{-1} + (\tilde{\pi} - 1)\tilde{Y}\tilde{B}_{-1}}{\tilde{Y}_{-1}} \quad (12)$$

De impuls overeenkomstig de structurele begrotingsnorm - en ook de daarvan afgeleide impulsquote - blijkt uitsluitend afhankelijk van structurele grootheden. Zijn waarde is dus onafhankelijk van de conjuncturele ontwikkeling voor zover deze wordt weergegeven door $(Y-\tilde{Y})/\tilde{Y}$, en in die zin conjunctureel neutraal. Als de overheid dus de benodigde variabelen nauwkeurig weet te berekenen, zich strikt aan de norm houdt en $Y-\tilde{Y}/\tilde{Y}$ een juiste conjunctuurindicator is, dan is de structurele begrotingsnorm *in die zin* conjunctureel neutraal dat de waarde van de begrotingsimpuls onafhankelijk is van de conjuncturele ontwikkeling.

Als bovendien de verdeling van het beslag op de begrotingsruimte steeds overeenkomstig de berekeningswijze van de ruimte is, dwz. conform (10), dan stijgen de uitgaven en de belastingen structureel proportioneel met \tilde{Y} zodat de uitgavenquote $\tilde{U}_{-1}/\tilde{Y}_{-1}$ en de belastingquote $\tilde{B}_{-1}/\tilde{Y}_{-1}$ constant zijn. Indien ook \tilde{Y} en $\tilde{\pi}$ constant zijn (wat men in feite voor een bepaalde periode steeds veronderstelde) dan is (12), dus de feitelijk impuls als quote van \tilde{Y}_{-1} , constant. Als echter, met handhaving van de overige veronderstellingen de verdeling van het beslag op de ruimte afwijkt van de berekening, dan is de impulsquote niet meer constant. Als bijvoorbeeld, zoals in feite sinds 1965 het geval is, de stijging van de uitgaven zelfs groter is dan de gehele budgetruimte, dan stijgen de quoten $\tilde{U}_{-1}/\tilde{Y}_{-1}$ en $\tilde{B}_{-1}/\tilde{Y}_{-1}$ elk jaar. De conjunctureel neutrale impuls impliceert dan een stijgende impulsquote (ten opzichte van \tilde{Y}_{-1}). Daarin komt dan tot uitdrukking dat de invloed van de begroting *structureel* is gestegen.

Dit is ook de reden dat ik een conjunctureel neutrale impuls niet heb gedefinieerd als de impuls die een jaarlijkse groei vertoont gelijk aan \tilde{Y} . Structurele en conjuncturele elementen worden dan vermengd. De structurele begrotingsnorm zou dan immers conjunctureel neutraal zijn als $SBR = (1 + \tilde{Y})SBR_{-1}$ zodat $(SBR)/\tilde{Y}_{-1} = (SBR_{-1})/\tilde{Y}_{-2}$. Ze zou dus neutraal zijn als de impulsquote, zoals weergegeven in (12), constant zou zijn in de tijd. Een structureel stijgende invloed van de begroting zou dan als conjunctureel expansief worden geduid.

*Vergelijking met de impuls bij jaarlijks sluitende dienst*¹²

Vergelijking (10), die de berekening van de structurele begrotingsruimte weergeeft, kan als volgt herschreven worden

$$\text{SBR} = \tilde{Y}\tilde{U}_{-1} + (\tilde{\pi}-1)\tilde{Y}\tilde{B}_{-1} \quad (10)$$

$$= \tilde{Y}(\tilde{F}_{-1} + \tilde{B}_{-1}) + (\pi - 1)\tilde{Y}\tilde{B}_{-1}$$

$$= \tilde{\pi}\tilde{Y}\tilde{B}_{-1} + \tilde{Y}\tilde{F}_{-1} \quad (13)$$

Volgens (10) is de structurele begrotingsruimte gelijk aan de structurele proportionele stijging van de uitgaven plus de structurele progressiekop. Blijkens (13) is dat gelijk aan de structurele endogene belastingstijging plus de structurele proportionele stijging van het tekort. Dit is zelfs de meer gebruikelijke omschrijving van de structurele begrotingsruimte.

Als de overheid zich strikt houdt aan de structurele norm dan is, zo bleek, de impuls $\Delta U + (-\Delta B^{\text{exog}})$ gelijk aan de structurele begrotingsruimte, waarvoor we nu uitgaan van (13). Zou de overheid het feitelijke absolute tekort constant willen houden, dan zou $\Delta U + (-\Delta B^{\text{exog}})$ uiteraard gelijk moeten zijn aan de feitelijke endogene belastingstijging ΔB^{endog} . Zou zij de feitelijke tekortquote constant willen houden dan zou bijgevolg moeten gelden

$$\begin{aligned} \Delta U + (-\Delta B^{\text{exog}}) &= \Delta B^{\text{endog}} + \dot{Y}F_{-1} \\ &= \pi\dot{Y}B_{-1} + \dot{Y}F_{-1} \end{aligned} \quad (14)$$

De vergelijkingen (13) en (14) kunnen goede dienst bewijzen bij het onmaskeren van een algemeen verbreid misverstand. Als uitgangspunt neem ik een citaat uit Drees-Gubbi. Sprekend over de structurele begrotingsnorm stellen zij: 'In een hausse zullen de middelen sneller toenemen, dat meerdere wordt in dit systeem niet uitgegeven maar verkleint het tekort'.¹³ Zij spreken over toeneming van de middelen, waarbij zij met middelen waarschijnlijk de belastingen bedoelen. Daar het gaat over *toeneming*, hebben zij kennelijk een situatie op het oog waarin het nationaal inkomen meer dan structureel toeneemt, waaruit zij concluderen dat

12. Ik abstraheer hier van de precieze omschrijving van sluitende dienst en neem in feite aan dat de sluitende begroting betrekking heeft op hetzelfde saldo als waar de structurele begrotingsnorm van uitgaat.

13. W. Drees jr. en F.Th. Gubbi: *Overheidsuitgaven in theorie en praktijk* (Groningen 1968), p. 115.

ook de belastingen meer dan structureel toenemen. In de terminologie van par. 3.2 gaat het dus niet over een hausse maar over een opgaande conjunctuur. De gedachtengang is nu deze dat onder vigueur van de structurele norm de meer dan structurele belastingstijging niet wordt uitgegeven, dat wil zeggen geen deel uitmaakt van de begrotingsruimte. Dat het meer dan structurele accres van de belastingen geen deel uitmaakt van de begrotingsruimte, vinden Drees-Gubbi conjunctureel gunstig, zo blijkt uit het vervolg van hun tekst. Daarin komen zij overeen met de algemeen gebruikelijke opvatting. Verschil is er echter in terminologie. Drees-Gubbi noemen ondanks deze conjuncturele karakteristiek van de structurele begrotingsnorm, de norm niet anticyclisch. Daarmee volgen zij de meest gebruikelijke opvatting, sommigen doen dat echter wel.¹⁴

In de algemeen gebruikelijke gedachtengang die door Drees/Gubi is verwoord, impliceert de conjunctureel gunstige karakteristiek van de Zijlstra-norm dat zij daardoor gunstig afsteekt ten opzichte van een budgettair gedrag waarin de meer dan structurele belastingstijging wèl deel uitmaakt van de begrotingsruimte. Welk gedrag is dat? Is dat de jaarlijks sluitende dienst? Dat lijkt mij wel. Ik gebruik echter een tussenstap om daar te komen.

Stel dat in $t-1$ de structurele begrotingsnorm gegolden heeft. Zou die nu ook in t gelden, dan wordt de begrotingsruimte in t weergegeven door (13). Zou men echter voor t als alternatief stellen dat de feitelijke tekortquote constant dient te blijven, dan zou voor t (14) gelden. We nemen verder aan dat door de eenmalige afwijking in t de feitelijke groei \dot{Y} niet verandert. Voorts construeren (15) we met behulp van (13) en (14)

$$[(\pi \dot{Y}B_{-1} + \dot{Y}F_{-1}) - (\tilde{\pi} \tilde{Y}\tilde{B}_{-1} + \tilde{Y}\tilde{F}_{-1})] \underset{<}{\underset{>}{\geq}} 0 \text{ indien } \dot{Y} \underset{>}{\underset{<}{\geq}} \tilde{Y} \quad (15)$$

In (15) fungeert de impuls volgens (13) als referentie-grootheid voor de impuls volgens het alternatief (14) waarbij de feitelijke tekortquote in t constant blijft. Een *expansief* gedrag is gedefinieerd als een gedrag waarin de impuls groter is dan de impuls van de referentie-grootheid, zodat er van een 'extra impuls' sprake is (par. 3.2). In die zin kan men zeggen dat als

14. Oort en De Man (1968 p. 19) verklaren bijvoorbeeld: 'Dit betekent dat bij een produktiestijging, die de gemiddelde groei op langere termijn te boven gaat (hetgeen meestal gepaard gaat met een neiging tot prijsinflatie), het overheidsbudget een zekere deflatoire werking uitoefent doordat de belastinginkomsten uit het meer-dan-trendmatige productieaccres niet bij de berekening van de budgetruimte in aanmerking worden genomen'.

J. de Haan, *Public debt pestiferous or propitious* (prf Groningen 1989) blz. VII-19 spreekt van een '...rule...that is...countercyclical in response to shortrun fluctuations'.

(15) geldt, het alternatief (14) ten opzichte van de structurele begrotingsnorm als referentiegrootheid expansief is in een opgaande conjunctuur. Volgens dezelfde gedachtengang is het volgens (15) ook *contractief* in een neergaande conjunctuur. In die zin is het dan procyclisch. Zou men niet (13) maar (14) als referentiegrootheid hanteren, dan kan men zeggen dat de structurele begrotingsnorm anticyclisch is ten opzichte van het alternatief.

Een blik op (15) leert dat (15) onder andere opgaat als $\pi = \bar{\pi}$ en bovendien $B_{-1} = \bar{B}_{-1}$ en $F_{-1} = \bar{F}_{-1}$. In theoretische beschouwingen blijkt men er inderdaad steeds van uit te gaan dat π constant is en derhalve geldt $\pi = \bar{\pi}$. In de praktijk nam men aan dat het tenmiste voor de komende kabinetsperiode zou gelden. Uit de bijlage bij dit hoofdstuk blijkt echter dat deze vooronderstelling op gespannen voet staat met de werkelijkheid. B_{-1} , F_{-1} , \bar{B}_{-1} en \bar{F}_{-1} verwijzen naar het jaar t-1 toen de structurele begrotingsnorm van kracht was. Dan geldt niet dat altijd $B_{-1} = \bar{B}_{-1}$ en $F_{-1} = \bar{F}_{-1}$, al lijkt men dat soms wel impliciet te veronderstellen. Als echter altijd zou gelden $B_{-1} = \bar{B}_{-1}$, dan is ook altijd $B = \bar{B}$, maar dat is geheel in strijd met de grondgedachten van de structurele norm: de endogene feitelijke belastingstijging ΔB zou dan altijd gelijk zijn aan de endogene structurele belastingstijging! Als echter $B_{-1} \neq \bar{B}_{-1}$ dan is (gesteld dat de overheid zich strikt aan de norm houdt) ook $F_{-1} \neq \bar{F}_{-1}$.¹⁵

Vergelijking (15) gaat, bij constante π óók op als $B_{-1} \leq \bar{B}_{-1}$ en $F_{-1} \leq \bar{F}_{-1}$ als $\dot{Y} \leq \dot{\bar{Y}}$. We laten F_{-1} en \bar{F}_{-1} voorlopig buiten beschouwing, zoals velen (ook Drees-Gubbi) impliciet doen. De vooronderstelling dat $B_{-1} \leq \bar{B}_{-1}$ als $\dot{Y} \leq \dot{\bar{Y}}$, lijkt door velen te worden gemaakt. Zij gaat echter bepaald niet op. Men maakt dan geen onderscheid tussen niveau's en mutaties. Stel dat de autonome belastingmutatie ieder jaar zodanig zou zijn dat de feitelijke belastingdruk elk jaar constant blijft. Bijgevolg is de belastingdruk dan ook structureel constant en gelijk aan de feitelijke, dus

$$B_{-1}/Y_{-1} = \bar{B}_{-1}/\bar{Y}_{-1} \quad \text{en bijgevolg als}$$

$$Y_{-1} \leq \bar{Y}_{-1} \quad \text{dan} \quad B_{-1} \leq \bar{B}_{-1} \quad (16)$$

15. Stel $B_{-1} > \bar{B}_{-1} = \bar{B} + a$ ($a > 0$). $U_{-1} = \bar{U}_{-1}$ (de overheid houdt zich strikt aan de norm) Ergo $F_{-1} = U_{-1} - B_{-1} = \bar{U}_{-1} - \bar{B}_{-1} - a = \bar{F}_{-1} - a$. Dus als $B_{-1} > \bar{B}_{-1}$ dan $F_{-1} < \bar{F}_{-1}$.

Voor de niveau's gaat dan de ongelijkheid dus inderdaad op.¹⁶ Echter als $Y_{-1} \begin{matrix} \geq \\ < \end{matrix} \tilde{Y}_{-1}$ dan geldt niet noodzakelijk $\dot{Y} \begin{matrix} \geq \\ < \end{matrix} \tilde{\dot{Y}}$. Zo geldt bijvoorbeeld in het begin van de opgaande conjunctuur - volgens conjunctuurindicator $(Y - \tilde{Y}_{-1})/\tilde{Y}$ - dat $Y_{-1} < \tilde{Y}_{-1}$ terwijl $\dot{Y} > \tilde{\dot{Y}}$, zoals een enkele blik op fig. 1 leert. Maar als $\dot{Y} > \tilde{\dot{Y}}$ niet impliceert $Y_{-1} > \tilde{Y}_{-1}$, dan impliceert het volgens (15) ook niet dat $B_{-1} > \tilde{B}_{-1}$. Alleen als hoogconjunctuur steeds zou samenvullen met opgaande conjunctuur en laagconjunctuur met neergaande conjunctuur, dan zou (afgezien van de omslagpunten) opgaan dat $B_{-1} \begin{matrix} < \\ > \end{matrix} \tilde{B}_{-1}$ als $\dot{Y} \begin{matrix} \geq \\ < \end{matrix} \tilde{\dot{Y}}$. Mogelijk gaan velen hier onbewust van uit. In dat geval zou het niet toevallig zijn dat Drees-Gubbi spreken van een extra belastingstijging tijdens een hausse in plaats van tijdens een opgaande conjunctuur. Het is echter inherent aan een conjunctuur*olving*, dat opgaande conjunctuur zowel tijdens de hausse als baisse plaats vindt en dat hetzelfde geldt voor neergaande conjunctuur.

Tot nog toe gingen we uit van een eenmalige afwijking van de structurele norm doordat de feitelijke tekortquote alleen in t constant wordt gehouden. Door het eenmalige karakter en de vertraagde doorwerking van de impulsen (time lags) is het dan waarschijnlijk een redelijke benadering als men veronderstelt dat in jaar t het teken van $\dot{Y} - \tilde{\dot{Y}}$ in beide alternatieven hetzelfde is, zodat men zich niet hoeft af te vragen op de tijdreeks van welk alternatief het betrekking heeft: de conjunctuuromslagen blijven dan op het zelfde tijdstip plaatsvinden. Dat wordt moeilijker als we in plaats van een eenmalige afwijking uitgaan van twee alternatieve normen gedurende een lange periode, in casu als we het conjuncturele effect van de structurele begrotingsnorm vergelijken met dat van een jaarlijks sluitende dienst. En daar gaat het om. Stel echter dat we, als benadering, aannemen dat de tijdstippen van de conjunctuuromslagen voor beide normen hetzelfde is. We kunnen echter niet aannemen dat ook nu in ieder jaar het absolute niveau Y volgens beide alternatieven hetzelfde is. Dan zou er per definitie geen enkel conjunctureel verschil zijn, terwijl men juist aanneemt dat het er wél is. Als echter de ontwikkeling van het nationaal inkomen voor beide alternatieven verschillend is, dan zijn ook de impulsen niet meer vergelijkbaar. Om dat duidelijk te maken herschrijven we (15) eerst zodanig dat het eerste deel van het linkerlid uitdrukkelijk verwijst naar het alternatief van jaarlijks sluitende dienst. Daartoe worden alle variabelen

16. Als de feitelijke belastingdruk niet jaarlijks constant blijft, dan ontstaan er technische complicaties met betrekking tot (16), waarop ik hier niet inga.

die op dit alternatief betrekking hebben van een accentteken voorzien. Aldus onstaat

$$[\pi' \dot{Y}' B'_{-1} - (\bar{\pi} \dot{\bar{Y}} \bar{B}_{-1} + \dot{\bar{Y}} \bar{F}_{-1})] \begin{matrix} \geq \\ < \end{matrix} 0 \quad \text{indien } \dot{Y} \begin{matrix} \geq \\ < \end{matrix} \dot{\bar{Y}} \quad (17)$$

De mutatie van het financieringstekort vervalt in het alternatief van jaarlijks sluitende dienst, daar die in dat alternatief per definitie nul is. Het zal duidelijk zijn dat nu a fortiori geldt dat er niet van mag worden uitgegaan dat $\pi' = \bar{\pi}$. Dan zou de progressiefactor niet alleen constant zijn bij één regiem van structurele normering, maar ook steeds hetzelfde en constant bij verschillende normeringen. Ook kan nu nog minder een uitspraak worden gedaan over de relatie tussen B'_{-1} en \bar{B}_{-1} . Nog meer dan bij de eenmalige afwijking van de structurele norm geldt dus nu, bij de vergelijking van de twee normen, dat geen uitspraak kan worden gedaan over het teken van het linkerlid van (17) in relatie tot het rechterlid. Stel echter dat (17) zou opgaan. Is dan de jaarlijks sluitende dienst procyclisch ten opzichte van de structurele norm? Die conclusie mag men niet trekken. De impulsen hebben nu betrekking op een verschillende ontwikkeling van het nationaal inkomen. Men zou ze eerst vergelijkbaar moeten maken, bijvoorbeeld door ze te delen door het structurele nationaal inkomen dat bij de betreffende norm optreedt. A priori kan dus geen uitspraak worden gedaan over het teken van het linkerlid van (17) en ook niet over de duiding van de absolute omvang als procyclisch of anticyclisch. Daarvoor is een model nodig, zelfs een partiële analyse volstaat niet, alleen al omdat Y voor beide alternatieven bekend moet zijn.

Stel echter dat men toch een uitspraak heeft kunnen doen over de omvang van de impulsen en dus over het teken van het linkerlid van (17) en dat de impulsen ook vergelijkbaar gemaakt zijn. En stel dat daar uitkomt dat de jaarlijks sluitende dienst procyclisch is ten opzichte van de structurele begrotingsnorm. Mag dan daaruit, onder de reeds vele gemaakte vooronderstellingen, geconcludeerd worden dat de structurele begrotingsnorm conjunctureel gunstiger uitwerkt dan de jaarlijks sluitende dienst? Ook die conclusie is voorbarig. Zij zou alleen verantwoord zijn als bovendien zou opgaan dat zich geen vertragingen voordoen in de uitwerking van de begrotingsimpuls.

Er is weinig twijfel aan dat begrotingsimpulsen een vertraagde doorwerking hebben. Daardoor ontstaat het gevaar dat een contractief gedrag in de tweede helft van de opgaande conjunctuur, pas effectief wordt als de neergang al heeft ingezet. Hoewel anticyclisch, dempt het dan de conjunctuurgolving niet maar versterkt het die juist. Datzelfde geldt voor een expansief gedrag tijdens de tweede helft van de neergaande conjunctuur. Zouden de vertragingen aan dit beeld beantwoorden, dan zou een conjunc-

tuurdempend gedrag niet veronderstellen dat de extra impuls (het verschil tussen beide impulsen) contractief is in de opgaande conjunctuur en expansief in de neergaande conjunctuur. In het meest extreme geval dat de vertraging precies een kwart van de conjunctuurcyclus zou zijn, geldt dan dat om een opgaande conjunctuur af te remmen het budgettair gedrag contractief moet zijn in de tweede helft van de neergaande conjunctuur en de eerste helft van de opgaande conjunctuur. Dus tijdens de baisse! Tijdens de hausse zou dan gestimuleerd moeten worden. Zo extreem ligt het uiteraard niet. Maar wel is duidelijk dat men er niet a priori van uit mag gaan dat een anticyclisch gedrag (gedefinieerd als contractief tijdens opgaande conjunctuur) tevens conjunctuur dempend is. Als men er iets over kan zeggen dan alleen via een model waarin de vertraagde uitwerking tot uitdrukking komt.

Uit het voorgaande concludeer ik dat a priori geen uitspraak kan worden gedaan over de vraag welk van beide normen conjunctureel het gunstigste uitwerkt (het meest conjunctuur dempend, c.q. het minst conjunctuur versterkend). Dat is een opmerkelijke conclusie daar zij haaks staat op de gebruikelijke opvatting. Die gebruikelijke opvatting blijkt te berusten op een veelheid van aanvechtbare of onjuiste vooronderstellingen. Deze zijn:

- De overheid is in staat de begrotingsruimte volgens beide normen nauwkeurig te berekenen en houdt er zich aan.
- $(Y-\bar{Y})/\bar{Y}$ is een juiste conjunctuurindicator en de omslagen volgens deze conjunctuurindicator vallen voor beide alternatieven op hetzelfde tijdstip.
- $\pi' = \pi$ en $\pi = \bar{\pi}$
- $B'_{-1} = B_{-1}$ en $B_{-1} = \bar{B}_{-1}$, of $B'_{-1} = B_{-1}$ en $B_{-1} \begin{matrix} > \\ < \end{matrix} \bar{B}_{-1}$ als $\dot{Y} \begin{matrix} \geq \\ < \end{matrix} \dot{\bar{Y}}$.
- Er doen zich geen vertraagde uitwerkingen voor, zodat anticyclisch altijd samenvalt met conjunctuur dempend.

Bovendien verwaarloost men dat $Y \neq Y'$ (zodat de absoluut gelijke impulsen niet vergelijkbaar zijn) terwijl men de invloed van $\tilde{Y}\bar{F}_{-1}$ buiten beschouwing laat.

Over de eerste vooronderstelling zal nu geen uitspraak worden gedaan. In hoofdstuk VII zal blijken dat daarbij grote vraagtekens geplaatst moeten worden. Dat $(Y-\bar{Y})/\bar{Y}$ een juiste conjunctuurindicator is, is aan ernstige twijfel onderhevig. Zij wijkt in ieder geval aanzienlijk af van de conjunctuurindicatoren van het Centraal Planbureau en de Nederlandsche Bank N.V. De aanvechtbaarheid of onjuistheid van de overige vooronderstellingen is in het voorgaande voldoende aan de orde geweest, evenals als de verwaarlozing dat $Y \neq Y'$. Bij zulk een cumulatie van ongerijmdheden heeft het weinig zin ons nog verder te verdiepen in het buiten beschouwing

laten van $\hat{Y}\hat{F}_{,1}$ en in de vooronderstelling dat de normen geen of een gelijke invloed hebben op het tijdstip van de conjunctuuromslag.

Als a priori geen uitspraak kan worden gedaan, kan dat dan wel via een empirisch onderzoek met behulp van een macro-model? Daarop wordt in hoofdstuk VII ingegaan.

Schommelt de feitelijk quote φ rond de structurele quote $\bar{\varphi}$?

De structurele begrotingsnorm impliceert, bij de gemaakte veronderstellingen, dat de structurele tekortquote $\bar{\varphi}$ constant is. Het valt gemakkelijk in te zien dat de feitelijke tekortquote φ alleen bij toeval gelijk is aan de structurele. Immers, de structurele tekortquote is

$$\bar{\varphi} = \bar{F}/\bar{Y} = (\bar{F}_{,1} - \bar{\pi} \hat{Y}\bar{B}_{,1} + \Delta U - \Delta B^{exog})/\bar{Y} \quad (18)$$

en de feitelijke tekortquote

$$\varphi = F/Y = (F_{,1} - \pi \dot{Y}B_{,1} + \Delta U - \Delta B^{exog})/Y \quad (19)$$

Bedenken we dat $\bar{Y}=(1+\hat{Y})\bar{Y}_{,1}$ en $Y=(1+\dot{Y})Y_{,1}$ dan volgt uit een vergelijking van (18) en (19) dat φ alleen gelijk is aan $\bar{\varphi}$ indien de uitgangssituatie van jaar t-1 structureel evenwichtig is bij volledige bezetting zodat $Y_{,1}=\bar{Y}_{,1}$, $F_{,1}=\bar{F}_{,1}$ en $B_{,1}=\bar{B}_{,1}$ en bovendien in t de feitelijke en structurele progressiefactor gelijk zijn ($\pi=\bar{\pi}$) en ook de feitelijke en de structurele groei ($\dot{Y}=\hat{Y}$).

Over de ongelijkheid van φ en $\bar{\varphi}$ bestaat geen verschil van mening; het behoort tot de standaardopvattingen over de structurele norm. Vrijwel steeds gaat men er echter van uit dat φ cyclisch schommelt om $\bar{\varphi}$, in die zin dat in een hoogconjunctuur $\varphi > \bar{\varphi}$ terwijl het omgekeerde geldt voor een laagconjunctuur.¹⁷ Dit berust op de eenvoudige redenering dat in een hoogconjunctuur $Y > \bar{Y}$, dus $B > \bar{B}$ en bij gevolg $F > \bar{F}$ terwijl het omgekeerde geldt voor een laagconjunctuur. Uit het feit dat F schommelt rond \bar{F} concludeert men dan dat φ schommelt rond $\bar{\varphi}$. Na de beschouwing over de vergelijking tussen de structurele begrotingsnorm en de jaarlijks sluitende dienst zal het niet verbazen dat deze redenering berust op een aantal soortgelijke vooronderstellingen, en wel.

- De overheid is in staat de structurele begrotingsruimte nauwkeurig te berekenen en houdt er zich aan.

17. Zo verklaart Burger (1975, p. 334)...'adherence to the SBP (structurele begrotingsnorm, St) means the acceptance of cyclical fluctuations of the actual deficit round the structural one' en Goedhart (1975 p. 417) verklaart: 'Het feitelijk financieringstekort vertoont dan automatisch conjuncturele schommelingen rond het structurele niveau'.

- $(Y - \bar{Y})/\bar{Y}$ is een juiste conjunctuurindicator. (Indien dit niet het geval is, kan men niet zeggen dat in een hoogconjunctuur $Y > \bar{Y}$ en in een laagconjunctuur $Y < \bar{Y}$. Wel blijft het ook dan mogelijk dat $(Y - \bar{Y})/\bar{Y}$ schommelingen vertoont, zij het dat zij niet samenvallen met hoog- en laagconjunctuur).
- De belastingdruk blijft jaarlijks constant. In dat geval is $B/Y = \bar{B}/\bar{Y}$ en dus $B \begin{matrix} > \\ < \end{matrix} \bar{B}$ als $Y \begin{matrix} > \\ < \end{matrix} \bar{Y}$. Daar de overheid zich strikt aan de norm houdt is $U = \bar{U}$ en bijgevolg geldt $F \begin{matrix} > \\ < \end{matrix} \bar{F}$ als $B \begin{matrix} > \\ < \end{matrix} \bar{B}$ en dus als $Y \begin{matrix} > \\ < \end{matrix} \bar{Y}$. (Indien echter de belastingdruk niet jaarlijks constant is, kan geen algemeen geldende uitspraak worden gedaan over de relatie tussen B en \bar{B} . Die is mede afhankelijk van het (grillige) verloop van π en van de verdeling in de tijd van de autonome belastingmutaties).
- De kwantitatieve verhoudingen zijn altijd zodanig dat uit $F \begin{matrix} > \\ < \end{matrix} \bar{F}$ als $Y \begin{matrix} > \\ < \end{matrix} \bar{Y}$ altijd geconcludeerd mag worden dat $\varphi \begin{matrix} > \\ < \end{matrix} \bar{\varphi}$ als $Y \begin{matrix} > \\ < \end{matrix} \bar{Y}$, ondanks het verschil in noemer in φ en $\bar{\varphi}$ ($\varphi = F/Y$ en $\bar{\varphi} = \bar{F}/\bar{Y}$).

Aan de uitspraak dat $\varphi < \bar{\varphi}$ in een hoogconjunctuur en $\varphi > \bar{\varphi}$ in een laagconjunctuur, liggen dus vele vooronderstellingen ten grondslag.¹⁸

18. G.F.Th. Wolswijk komt in zijn proefschrift *The Structural Budget Deficit, Estimates for the Netherlands 1960-1987* (Groningen 1991) tot een, zij het lichte, schommeling van $(\varphi/\bar{\varphi})$. Het betreft hier een empirische studie. Dat de studie resulteert in een cyclische schommeling van $(\varphi/\bar{\varphi})$ is niet verwonderlijk, daar het onderzoek in feite zodanig is ingericht dat de eerste drie hierboven- genoemde vooronderstellingen op gaan (zij het dat de berekeningen zeer ingewikkeld zijn en mede op andere veronderstellingen zijn gebaseerd) terwijl de vierde vooronderstelling in feite blijkt op te gaan. (Bij navraag bleek dat inderdaad Y de teller is van φ , en \bar{Y} van $\bar{\varphi}$, hoewel de tekst anders suggereert (Vgl. a.w. tabel 8.1). Hoewel het een empirisch onderzoek is, geeft het geen beeld van het feitelijk gevoerde beleid, ook niet voor de jaren dat de structurele begrotingsnorm werd gehanteerd (1961-1978). Het geeft daarentegen (een benadering van) het resultaat dat ontstaan zou zijn als het rijk ex ante over alle kennis zou hebben beschikt waarover de auteur ex post beschikte, het de berekeningsmethode van de auteur gevolgd zou hebben, en het zich strikt aan de resultaten van de berekeningen zou hebben gehouden. (Afwijkingen op grond van een discretionair conjunctuurbeleid zijn niet apart berekend maar zitten door de gevolgde methode voor gelijke bedragen in φ en $\bar{\varphi}$). Wat de derde van de vier bovenstaande vooronderstellingen betreft, gaat Wolswijk niet uit van een constante belastingdruk maar zijn methode impliceert wel dat

$B \begin{matrix} > \\ < \end{matrix} \bar{B}$ als $Y \begin{matrix} > \\ < \end{matrix} \bar{Y}$. Dat de schommelingen in $(\varphi/\bar{\varphi})$ klein zijn is begrijpelijk, daar de auteur in

de conjunctuurindicator $(Y - \bar{Y})/\bar{Y}$ voor Y en \bar{Y} uitgaat van dezelfde, in casu de feitelijke, prijsstijging, zodat alleen de verschillen tussen de reële grootheden in Y en \bar{Y} relevant zijn.

A.T.T. Wesseling en G.F.T. Wolswijk, De conjuncturele invloed op het financieringstekort, *Openbare uitgaven*, jaargang 1991 blz. 228-234, hebben de methode van Wolswijk in vereenvoudigde vorm toegepast op de jaren 1981-1982 met soortgelijke resultaten. Daarvoor gelden dus dezelfde opmerkingen.

Ook als men de schommelingen niet verbindt met hoog- en laagconjunctuur, geldt de uitspraak alleen onder bepaalde vooronderstellingen. Zo is met name ook de eerste vooronderstelling fundamenteel. Stel bijvoorbeeld dat $\bar{\varphi}$ constant zou zijn. Dan is het tóch mogelijk dat φ jarenlang achtereen (zeg zes à zeven jaar) aanzienlijke stijging vertoont doordat een structurele daling van $\bar{\pi}$ of \bar{Y} onvoldoende tot uitdrukking komt in hun geschatte waarden, zodat de structurele begrotingsruimte wordt overschat. Of de overheid kan door 'verfijningen' in feite haar beslag op de begrotingsruimte systematisch verruimen waardoor φ eveneens trendmatig stijgt bij constante $\bar{\varphi}$. Een trendmatige stijging van de feitelijke tekortquote φ kan ook ontstaan doordat de overheid er systematisch toe overgaat de berekende structurele tekortquote te verhogen, bijvoorbeeld door bij de bepaling van $\bar{\varphi}$ asymmetrisch te werk te gaan: niet bijstellen in een tijd van structurele overbezetting, wel in een tijd van structurele onderbezetting. Vooruitlopend op par. 4 constateer ik hier reeds dat zulke ontwikkelingen niet alleen mogelijk zijn maar zich ook in hoge mate hebben voorgedaan. Dan schommelt φ niet om een constante maar vertoont een voortdurende stijging. In hoofdstuk VII wordt aangegeven waarom zulk een ontwikkeling ook verwacht mag worden.

($\varphi - \bar{\varphi}$) geen maatstaf voor conjuncturele karakterisering

Volgens velen werkt de structurele begrotingsnorm anticyclisch omdat ($\varphi - \bar{\varphi}$) anticyclisch verloopt met de conjunctuur. Uit het voorgaande is gebleken dat het geenszins zeker is of in feite ($\varphi - \bar{\varphi}$) anticyclisch verloopt. De vraag blijft echter of ($\varphi - \bar{\varphi}$) een maatstaf is voor de conjuncturele karakterisering van de begroting, dus voor de vraag of van de begroting een expansieve dan wel een contractieve invloed uitgaat op de economie. Het antwoord is zeer duidelijk: nee. De reden is dat φ in hoge mate het resultaat is van de conjuncturele ontwikkeling en daarom niet een maatstaf kan zijn om te bepalen in hoeverre de begroting de oorzaak is van de conjuncturele ontwikkeling. Dit is uitvoerig besproken in deel 2 (III.7). Daarom wordt hier volstaan met een korte toelichting. Blijkens (19) wordt φ mede bepaald door \bar{Y} en Y die zelf mede conjunctureel bepaald zijn. Daardoor kan (φ) niet een indicatie geven van de autonome invloed die van de begroting uitgaat.¹⁹

19. De opvatting van Burger dat de structurele norm conjunctureel neutraal is omdat $\bar{\varphi}$ constant is, is merkwaardig, niet alleen omdat hij de conjuncturele betekenis afmeet aan een tekort, maar bovendien omdat hij niet een feitelijke grootheid, maar een structurele als indicator hanteert. Dit is niet het geval met SBR uit (12) daar die, onder de gemaakte vooronderstellingen, de omvang van de feitelijke impuls aangeeft.

Toch kan men zich afvragen of de afwijzing van $(\varphi - \bar{\varphi})$ als indicator voor de conjuncturele karakterisering van de begroting niet in strijd is met de in par. 1.2 gegeven macro-economische fundering van de structurele begrotingsnorm. Die houdt toch in dat volgens de Keynesiaanse opvatting structureel niet een sluitende begroting maar een tekort wenselijk is, omdat aldus een grotere vraag uitgaat van de rijksbegroting, dan bij sluitende dienst. Wordt daar dan de vraag en daarmee de impuls wèl gelijkgesteld aan het tekort? En waarom dan niet hier?

Allereerst is er een verschil in centraal alternatief. Een structureel tekort duidt op een *structureel* expansieve invloed, indien en voor zover men het tekort vergelijkt met een sluitende dienst in hetzelfde jaar. Een dergelijke vergelijking is zinnig wanneer men wil bepalen of het macro-economisch verschil uitmaakt of de overheid de ene dan wel de andere norm hanteert. Het centraal alternatief is dus: het hanteren van een andere norm (sluitende dienst) in dezelfde periode. Voorts neemt men als voorlopige benadering aan dat in die periode het tekort weliswaar verschillend is maar de overige endogene variabelen in beide alternatieven gelijk zijn. Onder deze voorwaarden impliceert een structureel tekort dat de overheid structureel een grotere vraag uitoefent dan zij in diezelfde periode zou hebben gedaan bij sluitende begroting. En dat wordt als structureel expansief aangemerkt, zonder echter dat de omvang van \bar{F} precies gelijkgesteld mag worden aan die extra overheidsvraag. Die extra vraag is ongetwijfeld groter dan \bar{F} , omdat in \bar{F} als negatieve component de extra endogene belastingtoeneming is begrepen waarvan als voorlopige benadering was geabstraheerd. En tenslotte: het gaat dan niet over een expansieve invloed van jaar op jaar, maar over de periode als geheel genomen.²⁰

4 De praktijk van de structurele begrotingsnorm

4.1 Schatting van de variabelen

Een van de moeilijke opgaven bij de hantering van de structurele begrotingsnorm is een schatting van de variabelen die geacht worden structureel

20. Daarom kon ik elders (Stevens 1976, p. 139) schrijven: 'Avant la lettre et à contre coeur is dan ook in de jaren dertig in hoge mate een vraagstimulerende politiek gevoerd'. Daarop is kritiek geleverd door J.L. van Zanden, *De dans om de Gouden Standaard. Economisch beleid in de depressie van de jaren dertig (VU Amsterdam 1988) p. 17*. Ik vergeleek het feitelijk beleid structureel met de vigerende norm van sluitende dienst. De term 'anticyclische conjunctuurpolitiek', die Van Zanden mij toedicht, heb ik niet gebruikt. Het ging mij er niet om te bepalen of het beleid *van jaar op jaar* expansief was.

en bij volledige bezetting van kracht te zijn, bijvoorbeeld het financieringsstekort \bar{F} en de groei van het nationale inkomen \tilde{Y} als perunage. In feite heeft men voor deze schatting twee verschillende methoden gevolgd. Om hierop enig zicht te verkrijgen maak ik voor elk van deze methoden een onderscheid tussen de vaststelling van de grootheden voor het uitgangsjaar t_1 enerzijds en voor het begrotingsjaar t en daarop volgende jaren anderzijds.

De eerste methode, die globaal samenvalt met de jaren zestig, beruiste op een simpele extrapolatie van het verleden. Men ging ervan uit dat er in het uitgangsjaar t_1 een structureel evenwicht bij volledige bezetting heerste. Soms nam men daarbij aan dat de feitelijke waarden volledig samenvallen met de gezochte structurele waarden, soms (vooral later) bracht men een verfijning aan door de feitelijke waarden te corrigeren voor conjuncturele en incidentele componenten. Aldus kende men \bar{F}_1 en de beide componenten van \bar{F}_1 , de netto relevante uitgaven \bar{U}_1 en de belastingen \bar{B}_1 . Ook het nationaal inkomen \tilde{Y}_1 werd op deze wijze bepaald, waardoor ook het financieringstekort als quote daarvan ($\bar{\varphi}_1 \equiv \bar{F}_1 / \tilde{Y}_1$) bekend was. Voorts nam men aan dat de waarde van $\bar{\varphi}_1$ structureel ook in de volgende jaren zou gelden, terwijl men de toekomstige structurele groei van het nationaal inkomen bij volledige bezetting (\tilde{Y}) bepaalde op basis van een simpele extrapolatie. Ook op een simpele extrapolatie beruiste de structurele progressiefactor $\bar{\pi}$, zijnde de elasticiteit van de belastingen ten opzichte van het nationaal inkomen die geacht werd in de komende jaren structureel te gelden. Niet alleen $\bar{\varphi}$, maar ook \tilde{Y} en $\bar{\pi}$ werden dus beschouwd als constanten (perunages) die niet alleen gelden in het begrotingsjaar t , maar ook daarna, tenminste gedurende een gehele kabinetsperiode. In feite werden \tilde{Y} en $\bar{\pi}$ berekend als gemiddelden uit het verleden. Zij pretendeerden echter grootheden te zijn die in de *toekomst* structureel zouden gelden.²¹

Volgens de tweede methode, die vanaf het begin van de jaren zeventig werd gehanteerd, ging men er niet langer van uit dat er in het uitgangsjaar een aanvaardbaar structureel evenwicht bestond. Men volstond dan ook niet meer met een simpele extrapolatie, maar baseerde zich op gecompliceerde macro-economische prognoses voor de structurele ontwikkeling, aangevuld met normatieve correcties. De correcties hadden aanvankelijk

21. In feite was de methode ingewikkelder en minder uniform doordat men tot 1974 niet uitging van een constante $\bar{\varphi}$ maar van een constante \bar{F} (die aanvankelijk zelfs niet expliciet werd gekwantificeerd), terwijl men voor de bepaling van \tilde{Y} aanvankelijk geheel geen prijsstijging opnam en later - aanvankelijk impliciet en daarna expliciet - een schatting van de feitelijke prijsstijging hanteerde, inclusief conjuncturele en incidentele componenten.

(1974) betrekking op de betalingsbalans (extern evenwicht), later (1977) ook op de groei. Via de prognose plus correctie berekende men voor de 'overige sectoren' de structurele overschotten, waarna het normatieve tekort van het rijk daaraan werd gelijk gesteld. Het normatieve tekort van het rijk fungeerde dus uitdrukkelijk als sluitpost. De berekeningen omvatten mede het basisjaar t_1 . Aldus kende men \tilde{F}_{-1} en \tilde{Y}_{-1} en \tilde{B}_{-1} (bij gegeven tarieven), waarna uiteraard ook \tilde{U}_{-1} ($\equiv \tilde{F}_{-1} + \tilde{B}_{-1}$) en $\tilde{\varphi}_{-1}$ ($\equiv \tilde{F}_{-1}/\tilde{Y}_{-1}$) bekend waren. Aldus ook berekende men voor het begrotingsjaar $\tilde{\varphi}$, \tilde{Y} en $\tilde{\pi}$, waarvan ook nu werd aangenomen dat ze constant zouden zijn in de tijd en dus ook voor de jaren na t zouden gelden.

Bij de als constant veronderstelde waarde van $\tilde{\varphi}$ en \tilde{Y} dient nog een aanvulling te worden gegeven. In de Miljoenennota 1977 ging men voor het eerst ervan uit dat \tilde{Y} niet samenviel met de geprognosticeerde structurele groei bij ongewijzigd beleid. Men veronderstelde dat door subsidiëring (van investeringen en loonkosten) de groei verhoogd zou worden tot het niveau \tilde{Y} . Daar zou echter tijd mee gemoeid zijn, zodat de structurele groei aanvankelijk lager zou zijn dan \tilde{Y} . Dit had echter geen invloed op de toepassing van de begrotingsnorm, doordat men er voor de berekening van de begrotingsruimte van uitging alsof die hogere groei wél dadelijk gerealiseerd was. Deze 'originele vondst' impliceerde dan wel dat tijdelijk, door het achterblijven van de belastingen bij het niveau dat correspondeerde met \tilde{Y} , de structurele tekortquote groter zou zijn dan de berekende constante waarde $\tilde{\varphi}$. In het gehanteerde jargon maakte men dan ook een onderscheid tussen het 'structurele' tekort $\tilde{\varphi}$, dat constant was, en het 'aanvaardbare' tekort, dat tijdelijk groter zou zijn dan $\tilde{\varphi}$, maar door 'inverdieneffecten' zou teruglopen tot $\tilde{\varphi}$. (Naast deze twee tekorten was er uiteraard ook nog het feitelijk tekort).²²

22. De kwantificeringen in de Miljoenennota's steunden in belangrijke mate op berekeningen van een speciale ambtelijke commissie, de 'Studiegroep begrotingsruimte'. Uitvoerige informatie over de tweede methode vindt men in haar rapporten *Begrotingsruimte en begrotingstekort* (Assen 1974), waarin een correctie werd aangebracht om tot een evenwicht op de basic balance te komen, en *Zesde rapport van de studiegroep begrotingsruimte*, Tweede Kamer 1977-1978, 15081 nr. 1-2, waarin bovendien een correctie op de groei plaatsvond. Hoewel beide rapporten uitgaan van een macro-economisch kader waarbinnen $\tilde{\varphi}$ expliciet als sluitpost fungeert, verschillen zij toch aanzienlijk. Nog weer anders ging binnen dit kader de Commissie van Economische Deskundigen van de SER te werk, toen zij in 1985 een poging deed om tot een herstel van de structurele begrotingsnorm te komen. Zie haar publikatie 85/27, *Rapport tekorten en schuld van de publieke sector* (Den Haag 1985).

4.2 Schatting van de begrotingsruimte

In par. 4.1 is een onderscheid gemaakt tussen twee gehanteerde methoden ter berekening van de structurele begrotingsruimte. Dat betreft echter slechts een hoofdindeling. Binnen elk van deze methoden werden jaarlijks wijzigingen aangebracht die als verfijningen werden gepresenteerd. Daartoe behoorde ook de 'originele vondst' in 1977 om met 'inverdieneffecten' rekening te houden (par. 4.1). Wijzigingen waren mogelijk omdat *iedere* berekening die berust op een prognose noodzakelijkerwijze berust op aanvechtbare veronderstellingen. Nu echter werd dit nog versterkt doordat de structurele norm gebaseerd is op een simpel Keynesiaans model hetgeen steeds duidelijker botste met de werkelijkheid.

Zo bleek intern evenwicht (volledige bezetting van de technische productiecapaciteit en volledige werkgelegenheid) niet gepaard te gaan met extern evenwicht (evenwicht op de basic balance), een punt dat in de discussie nauwelijks aandacht had gekregen. Ook bleek dat intern volledige bezetting van de technische productiecapaciteit niet gepaard ging met volledige werkgelegenheid, beide zonder overspanning. Een belangrijke oorzaak van deze onevenwichtigheden was de slecht functionerende arbeidsmarkt waardoor vraag en aanbod van arbeid kwalitatief niet op elkaar waren afgestemd en het reële loonniveau eerst te laag en later te hoog was. Dit laatste leidde er in de jaren zeventig toe dat rendabele afzet zodanig werd beperkt dat onvoldoende arbeidsplaatsen tot stand kwamen, nog versterkt doordat meer kapitaalintensieve productie daardoor werd opgeroepen.

Het resultaat van de berekeningen van de budgetruimte was dan ook bepaald *niet ondubbelzinnig*.²³ Daardoor waren ze vatbaar voor verfijningen maar ook aanvechtbaar.

Politiek is het dan begrijpelijk dat vrijwel alle verfijningen verruimingen inhielden (Verhoeven 1988) en leidden tot een asymmetrische toepassing. Zo was er in de eerste jaren van haar bestaan (1961-1972) sprake van structurele spanning op de arbeidsmarkt, mede resultaat van de gevoerde loonpolitiek. Dat leidde echter niet tot een herziening van de gehanteerde veronderstelling dat het feitelijk tekort in t-1 tevens als

23. Met deze moeilijkheden kampte ook de Commissie van Economische Deskundigen (CED) van de Sociaal Economische Raad (SER) die in 1985 pleitte om de structurele begrotingsnorm op termijn weer in te voeren en daartoe een poging deed $\bar{\varphi}$ te berekenen. Zij kwam uit op 0,055. Elders heb ik aangetoond dat op grond van de gehanteerde methode het dubbele (0,11) even plausibel was. *Rapport tekorten en schuld van de publieke Sector*, SER Commissie van Economische Deskundigen nr. 85/27, Den Haag 1985, blz. 88. Th.A. Stevers *Van Spelers en scholasten*, Leiden 1988, blz. 14).

evenwichtstekort bij volledige bezetting beschouwd mocht worden. Men ging dus niet over op een structureel geringere tekortquote. Toen daarna de werkloosheid toenam, werd het tekort wèl bijgesteld en dus verruimd. Een ander voorbeeld van de asymmetrische toepassing is de overgang naar het externe evenwicht als criterium voor de maximaal acceptabele omvang van de effectieve vraag, bij de begroting 1974, hetgeen een grote verruiming mogelijk maakte door rijkvloeiende gasbaten uit het buitenland (oliecrisis) en inzakkende bedrijfsinvesteringen (en dus minder invoer). Deze overgang getuigt van een asymmetrisch gedrag omdat er in voorafgaande jaren (1966-1971) sprake was geweest van een hardnekkig tekort op de basic balance zonder dat daarin toen aanleiding was gevonden om een neerwaartse correctie toe te passen. Politiek is het ook begrijpelijk dat met een beroep op deze verfijning de verruiming royaal werden bemeten doordat in feite alle aardgasbaten en de gehele inzakking van de bedrijfsinvesteringen als structureel werden beschouwd.

De berekening van de ruimte werd ook in toenemende mate *gecompliceerd*. In de tweede helft van de jaren zeventig waren zij alleen nog te volgen door begrotingsmandarijnen, doorgewinterde specialisten op dit specifieke terrein, bijna alle aanwezig op het ministerie van Financiën.

4.3 Bepaling van het beslag op de begrotingsruimte

Ook de bepaling van wat als beslag op de begrotingsruimte werd aangemerkt, vertoonde vele wijzigingen. Zij betroffen een grote verscheidenheid van onderwerpen, bijvoorbeeld: de behandeling van de niet-belastingmiddelen, de afbakening van de rijkssector, de uitgaven die als relevant beschouwd werden, correctie van de uitgaven voor conjunctureel bepaalde onderdelen. Door al deze wijzigingen, die als verfijningen werden gepresenteerd, was ook de bepaling van het beslag op de ruimte, *niet ondubbelzinnig* en dus aanvechtbaar.

Ook hier geldt dat vrijwel alle wijzigingen een expansiever beleid mogelijk maakten, nu doordat het beslag op de ruimte door de verfijningen kleiner uitviel dan ze zonder de verfijningen geweest zou zijn (Verhoeven 1988). Ook in dit geval was er sprake van een *asymmetrische* handelwijze. Het meest opvallende voorbeeld is dat uitgaven in verband met de werkloosheid voorzover die de 'normale reserve' voor dat doel te boven gingen, wegens hun conjunctureel karakter, als structureel niet relevant werden beschouwd (Miljoenennota 1968 p. 17/18). Een verfijning die in de jaren zeventig zeer profijtelijk werd. Hier is van een asymmetrisch gedrag sprake doordat in de voorafgaande jaren, toen voortdurend sprake was van een overspannen arbeidsmarkt en op de begroting een zeer klein

bedrag werd uitgetrokken (dus minder dan normaal) als beslag op de ruimte, niet de 'normale reserve' maar het kleinere feitelijk bedrag was genomen.

En tenslotte geldt ook voor de berekening van het beslag op de ruimte dat zij door de verfijningen in toenemende mate *gecompliceerd* werd, nog versterkt door de uitzonderingen die in verband met het conjuncturele karakter niet als positief of negatief beslag op de ruimte werden aangemerkt, terwijl dikwijls niet duidelijk werd waarom stimuleringsprogramma's buiten de ruimte werden gehouden daar zij veelal een structureel karakter hadden.²⁴ Ook de berekeningen van het beslag op de ruimte raakten alleen voor superspecialisten toegankelijk.

4.4 Escalatie van het tekort

De structurele begrotingsnorm gaat er vanuit dat φ schommelt om een constante quote $\bar{\varphi}$. Zoals bleek uit par. 3.3. is dat geenszins zeker en kan er zelfs een escalatie optreden. In feite trad er in de tweede helft van de jaren zeventig een escalatie op van de feitelijke tekortquote. Dat werd niet alleen veroorzaakt door de eenzijdige richting der verfijningen en uitzonderingen bij de bepaling van de begrotingsruimte en van het beslag daarop, zoals uiteengezet in par. 4.2 en 4.3, maar ook doordat de feitelijke belastingopbrengst jarenlang achterbleef bij de berekende structurele. En dat werd weer veroorzaakt doordat het structurele groeipercentage \tilde{Y} werd overschat met betrekking tot de reële groei (men hanteerde voor \tilde{Y} in feite de geschatte structurele groei plus de feitelijke prijsstijging) en ook de progressiefactor $\tilde{\pi}$ werd overschat. (Van 1974-1979 bleef de structurele groei 15 procentpunten achter bij de structureel berekende groei, al is dit cijfer aanvechtbaar daar geen eenstemmigheid bestaat over de juiste schatting van de feitelijke structurele groei).

24. De miljoenennota 1976 (p. 32) verklaart in dat verband dat het de wens van de regering is het conjuncturele beleid in te passen in de perspectieven op middellange termijn. Zij doet dit onder andere door structureel genoemde belastingverlagingen als conjunctuurbeleid te presenteren. Daarom werden ze als 'tijdelijk' aangekondigd. De Miljoenennota 1977 (p. 4) verklaarde ze echter als permanent, ook buiten de ruimte om.

5 Theoretische aspecten van de conjuncturele begrotingsnorm

5.1 Macro-economische fundering

De conjuncturele begrotingsnorm is de conjuncturele variant van de Keynesiaanse normen. Zij is erop gericht om de schommelingen van de economie rond het structurele groeipad te beperken. Zij is gebaseerd op hetzelfde simpele Keynesiaanse model als de structurele begrotingsnorm.

5.2 Maatstaven voor de conjuncturele karakterisering van de begroting

Feitelijk beleid

De conjuncturele karakterisering van de structurele begrotingsnorm had niet betrekking op een feitelijke begroting maar, gezien de vooronderstellingen waarvan werd uitgegaan, op een denkbeeldige (par. 3.3). Nu gaat het om de conjuncturele karakterisering van de feitelijke begroting, ongeacht of de overheid expliciet conjunctuurpolitiek voert. Het maken van een onderscheid tussen expliciet bedoelde conjunctuurpolitiek en de niet bedoelde conjuncturele invloed, heeft voor ons doel weinig zin. Het is duidelijk dat als de overheid een meer expansieve invloed wil uitoefenen dan zij aanvankelijk om welke reden dan ook wilde, zij volgens Keynesiaans recept een grotere impuls dient te geven. Daarbij hoort ook dat men nagaat wat daarvan de effecten zijn. Daarover gaat het hier echter niet. Nu gaat het om een maatstaf om de begroting in haar totaliteit conjunctureel te karakteriseren: is zij conjunctureel, expansief, contractief of neutraal? Ook in de Miljoenennota's heeft de regering zulk een maatstaf gehanteerd.

Budgetruimte van primaire norm als centraal alternatief

Iedere conjuncturele karakterisering van de feitelijke begroting dient uit te gaan van een conjunctureel neutraal beleid als centraal alternatief. De vraag is dan, wat men bedoelt met conjunctureel neutraal. Een mogelijkheid is dat men als centraal alternatief een begroting hanteert die voldoet aan een norm waaraan de overheid zich gebonden acht en die niet zelf een conjuncturele norm is. De impuls welke bij die hypothetische begroting hoort, is dan de impuls volgens het centraal alternatief. De afwijking van die impuls is dan een maatstaf voor het conjunctureel expansief dan wel contractief zijn van de begroting. De consequentie van deze maatstaf is dat de conjuncturele karakterisering afhankelijk is van de norm waaraan de overheid zich gebonden acht. Als de overheid zich in jaar t gebonden acht aan een sluitende begroting, dan valt de conjuncturele karakterisering

anders uit dan wanneer zij zich in jaar t gebonden acht aan de structurele begrotingsnorm.²⁵

Conjunctureel neutrale impuls als centraal alternatief

Een andere mogelijkheid is dat de overheid als centraal alternatief een begroting hanteert die in die zin conjunctureel neutraal is dat de daarbij behorende impuls zelf niet door conjuncturele factoren wordt bepaald. Daaraan voldoet in beginsel de impuls overeenkomstig de structurele begrotingsnorm, daar zij samengesteld is uit uitsluitend structurele componenten (par. 3.3). Is de structurele begrotingsnorm tegelijkertijd de primaire norm waaraan de overheid zich strikt houdt, dan is de daarbij behorende impuls voor jaar t tevens de impuls van het centraal alternatief volgens de eerste benadering.

In par. 5.3 wordt ingegaan op de conjuncturele begrotingsindicator als afwijking van de impuls overeenkomstig de structurele begrotingsnorm indien de overheid zich daar strikt aan houdt.

25. Als de overheid zich in jaar t en $t-1$ gebonden acht aan een sluitende begroting, dan geeft ΔF informatie over het teken van de afwijking tussen de feitelijke impuls en de impuls die gegolden zou hebben indien de begroting in $t-1$ en t zou sluiten, bijvoorbeeld: als $\Delta F > 0$ dan is de begroting in jaar t conjunctureel expansief. Als onder die veronderstellingen namelijk bovendien zou gelden dat, naast een verschil in saldo, alle overige endogene variabelen in beide alternatieven voor jaar t gelijk zouden zijn, dan zou in het centraal alternatief de impuls in t geresulteerd hebben in $\Delta F = 0$, terwijl de feitelijke impuls geresulteerd heeft in $\Delta F = A$ (voor $A > 0$). In dit geval is A gelijk aan de afwijking tussen beide impulsen. De veronderstelling dat alle overige endogene variabelen in beide alternatieven gelijk zouden zijn, is echter niet realistisch, met name omdat ΔB^{endog} in feite groter zal zijn dan in het centrale alternatief. Daarom houdt A een onderschatting in van de afwijkingen tussen beide impulsen. Die afwijking zal groter zijn dan A , maar heeft wel hetzelfde teken.

Uit het bovenstaande volgt ook dat onder de gemaakte veronderstellingen het integrale tekort F geen informatie geeft over het teken van de afwijking tussen de feitelijke impuls en de impuls in het centraal alternatief. Stel bijvoorbeeld dat $F_1 = 5000$ en $F = 2000$ zodat $\Delta F = -3000$. Uit de voorgaande alinea volgt dan dat de feitelijke impuls in t kleiner is dan in het centraal alternatief, zodat de begroting conjunctureel contractief is, terwijl toch $F > 0$.

Evenmin geeft ΔF informatie over het teken van de afwijking en daarmee over de conjuncturele karakterisering, indien de veronderstelling dat de overheid zich in jaar t en $t-1$ gebonden acht aan een sluitende begroting, niet op gaat, bijvoorbeeld doordat zij zich gebonden acht aan de structurele begrotingsnorm. Acht ze zich gebonden aan de ad hoc norm van het feitelijk tekort, met als eis $\Delta F = a$, terwijl in feite geldt $\Delta F = A$, dan is niet A maar $A-a$ indicatief voor de conjuncturele karakterisering.

5.3 Conjuncturele begrotingsindicatoren

Indicator 1

Zoals bleek uit par. 3.3 is SBR/\bar{Y}_{-1} gelijk aan de conjunctureel neutrale impulsquote. Het is dan in overeenstemming met par. 5.2 dat indicator 1 zoals gedefinieerd in (20) en waarin Imp staat voor de feitelijke impuls voor jaar t, als conjuncturele begrotingsindicator voor dat jaar fungeert.

$$\text{indicator 1} = (\text{Imp} - \text{SBR})/\bar{Y}_{-1} \quad (20)$$

Ook in (20) is \bar{Y}_{-1} als schaalfactor gehanteerd om verschillende jaren onderling vergelijkbaar te maken. De begroting is conjunctureel neutraal als indicator 1 gelijk is aan nul, expansief als zij groter is dan nul en contractief als zij kleiner is dan nul.

Als de regering zich in jaar t strikt aan de structurele begrotingsnorm houdt, maar niet in t-1, dan is de indicator niet gelijk aan nul, omdat de terminus à quo van Imp gevormd wordt door (een schatting van) de feitelijke waarden van U_{-1} en B_{-1} en van SBR door \bar{U}_{-1} en \bar{B}_{-1} .

Indicator 2

Substitueren we in (20) de componenten van SBR overeenkomstig (10), dan ontstaat

$$\text{indicator 1} = \frac{\text{Imp} - [\dot{Y} \bar{U}_{-1} + (\bar{\pi} - 1) \dot{Y} \bar{B}_{-1}]}{\bar{Y}_{-1}} \quad (21)$$

Stellen we $\bar{v}_{-1} = \bar{U}_{-1}/\bar{Y}_{-1}$ dan verandert (21) in

$$\text{indicator 1} = \left[\frac{\text{Imp} - (\bar{\pi} - 1) \dot{Y} \bar{B}_{-1}}{\bar{U}_{-1}} - \dot{Y} \right] \bar{v}_{-1} \quad (22)$$

$$\text{Definiëren we: indicator 2} = (1/\bar{v}_{-1}) \times \text{indicator 1} \quad (23)$$

dan blijkt

$$\text{indicator 2} = \left[\frac{\text{Imp} - (\bar{\pi} - 1) \dot{Y} \bar{B}_{-1}}{\bar{U}_{-1}} \right] - \dot{Y} \quad (24)$$

Het gedeelte tussen teksthaken in (24) is de 'netto relatieve impuls'. De teller daarvan bestaat uit de feitelijke impuls verminderd met de structurele progressiekop. De noemer uit de structurele (netto relevante) uitgaven in het uitgangsjaar t-1. Deze netto relatieve impuls wordt verminderd met het structurele stijgingspercentage \dot{Y} .

Van groot belang is dat indicator 2 is afgeleid uit indicator 1. Zij berusten dus op dezelfde grondgedachte: de conjuncturele karakterisering van de begroting wordt verkregen door de feitelijke impuls te vergelijken met de conjunctureel neutrale impuls. Beide hebben blijkens (23) steeds hetzelfde teken. Expansief (contractief) volgens de ene indicator impliceert dus expansief (contractief) volgens de andere. Zou \tilde{v}_{-1} een constante zijn, bijv. 0,25, dan zou indicator 2 steeds een constante zijn maal indicator 1, in casu 4 maal indicator 1. Vergelijking in de tijd zou voor indicator 1 op hetzelfde neerkomen als voor indicator 2. Zou men bijvoorbeeld jaar t en jaar t-10 vergelijken dan zou gelden

$$\frac{\text{indicator 2}}{\text{indicator 2}_{-10}} = \frac{\tilde{v}_{-11}}{\tilde{v}_{-1}} \frac{\text{indicator 1}}{\text{indicator 1}_{-10}} = \frac{\text{indicator 1}}{\text{indicator 1}_{-10}} \quad (25)$$

omdat dan $\tilde{v}_{-11}/\tilde{v}_{-1} = 1$. In feite is echter in de jaren dat de structurele begrotingsnorm gold \tilde{v}_{-1} voortdurend gestegen. Bij vergelijking over bijvoorbeeld 10 jaar is dan $\tilde{v}_{-11}/\tilde{v}_{-1} < 1$ zodat dan geldt

$$\frac{\text{indicator 2}}{\text{indicator 2}_{-10}} > \frac{\text{indicator 1}}{\text{indicator 1}_{-10}} \quad (26)$$

Daar in indicator 1 op de juiste wijze rekening is gehouden met de structurele stijging van de begrotingsinvloed, werkt de factor $1/\tilde{v}_{-1}$ storend op indicator 2, als het zou gaan om een vergelijking over een langere periode. Daarom verdient indicator 1 de voorkeur.

6 De praktijk van de conjuncturele begrotingsnorm

6.1 De conjuncturele begrotingsindicator van de Miljoenennota's

Saldo analyse

In de Miljoenennota's, vooral vóór 1964, wordt verschillende malen een oordeel gegeven over de conjuncturele betekenis van de begroting dat gebaseerd is op de vraag of het financieringstekort op de kapitaalmarkt kan worden gefinancierd. Daarop ga ik verder niet in, daar het er hier niet om gaat te bepalen of de begroting in feite al of niet past bij de conjuncturele ontwikkeling maar om een indicator die aangeeft of de begroting neutraal, expansief of contractief is. Overigens: of een begroting al of niet op de kapitaalmarkt gefinancierd kan worden, is geen aanwijzing of zij al of niet past bij de conjuncturele ontwikkeling, daar een perfect evenwicht op de

kapitaalmarkt zeer wel mogelijk is bij onderbezetting (inclusief werkloosheid), zoals reeds werd aangetoond in par. 1.2 naar aanleiding van de financiële interpretatie van de structurele begrotingsnorm.

Presentatie van indicator MN

In de Miljoenennota's 1964-1973 wordt echter wel een conjuncturele begrotingsindicator gehanteerd, en wel een die schijnbaar grote gelijkenis vertoont met indicator 2 uit par. 5.3. De naam netto relatieve impuls, als deel van indicator 2, heb ik zelfs ontleend aan de Miljoenennota. De conjuncturele begrotingsindicator van de miljoenennota luidt

$$\text{indicator MN} = \left[\frac{\text{Imp} - (\bar{\pi} - 1) \dot{Y}B_{-1}}{U_{-1}} \right] - \dot{Y} \quad (27)$$

De netto relatieve impuls (het deel tussen teksthaken) verschilt in (27) van (24) doordat in (27) niet gedeeld wordt door \bar{U}_{-1} maar door U_{-1} en doordat in de progressiekop niet $\bar{Y}\bar{B}_{-1}$ staat maar $\dot{Y}B_{-1}$. Voorts verschilt (27) van (24) doordat de netto relatieve impuls niet verminderd wordt met \bar{Y} maar met \dot{Y} .

Fundering van indicator MN

In de Miljoenennota 1964 (p.19) wordt een, zij het summier theoretische fundering van deze indicator gegeven. Nadat eerst de relatieve 'bruto impuls' Imp/U_{-1} berekend is, vervolgt de tekst: 'De nominale stijging (van de uitgaven, St) en de belastingmaatregelen geven te zamen een impuls van 7,2 pct., die dus achterblijft bij de verwachte stijging van het nominale nationale inkomen ad 8,5 pct..... Intussen moet bij de beoordeling van de invloed van de rijksbegroting op de economische ontwikkeling de in de belastingstructuur ingebouwde progressie niet uit het oog worden verloren. Deze factor kan worden gezien als een rem op de doorwerking van de andere impulsen....' Om daar rekening mee te houden gaat de Miljoenennota over van de bruto relatieve impuls op de netto door van de bruto impuls de progressiekop overeenkomstig (27) af te trekken.

De redenering dat om de juiste impuls te berekenen de bruto impuls gecorrigeerd moet worden voor de invloed van de progressie, is vreemd aan iedere impulsberekening. Een impuls bestaat uit exogene mutaties die, afhankelijk van de coëfficiënten die voor de bepaalde periode de structuur van de economie weergeven, invloed uitoefenen op de mutaties van de endogenen. Die economische structuur kan niet aan een bepaalde sector worden toegerekend. Natuurlijk, werkt een impuls minder door als de 'lekken' groter zijn, maar dat geldt voor alle impulsen en niet op een bepaalde afwijkende manier voor de overheidsimpuls.

Indicator MN is saldo analyse

Het lijkt mij dan ook dat de Miljoenennota in feite helemaal geen impulsanalyse toepast. Om dit aan te tonen schrijven we eerst de indicator MN volledig uit. Zij luidt dan

$$\text{indicator MN} = \frac{\Delta U + (-\Delta B^{\text{exog}}) - (\bar{\pi} - 1)\dot{Y}B_{-1}}{U_{-1}} - \dot{Y} \quad (28)$$

Stel nu dat de correctie voor de progressiewerking de *feitelijke* progressiekop weergeeft (dus niet $\bar{\pi}$ maar π bevat) en dat de autonome belastingverlaging juist gelijk is aan de feitelijke progressiekop zodat $\Delta B^{\text{exog}} - (\pi - 1)\dot{Y}B_{-1} = 0$. Stel voorts dat $\Delta U = \dot{Y}U_{-1}$ zodat $\dot{U} = \dot{Y}$ dan is ook de netto relatieve impuls gelijk aan \dot{Y} . De indicator MN is dan blijkens (28) gelijk aan nul zodat de begroting als conjunctureel neutraal wordt aangemerkt. Maar onder die voorwaarden is ook φ constant, dus $\Delta\varphi = 0$, want het impliceert ook dat $\dot{B} = \dot{Y}$. De indicator van de Miljoenennota volgens (28) verandert niet als er vervolgens compenserende verschuivingen plaatsvinden. De bruto impuls ($\Delta U - \Delta B^{\text{exog}}$) blijft dan onveranderd en op grond van de gebruikelijke veronderstellingen ook φ . De indicator wordt pas positief als (voor $\pi = \bar{\pi}$) weliswaar $\Delta B^{\text{exog}} - (\pi - 1)\dot{Y}B_{-1} = 0$ maar $\Delta U > \dot{Y}U_{-1}$. Maar dan is ook $\Delta\varphi > 0$. En in deze conclusie komt evenmin verandering door compenserende verschuivingen die daarna optreden. Het blijkt dus dat de indicator van de Miljoenennota in feite inhoudt dat de begroting neutraal is als $\Delta\varphi = 0$, expansief als $\Delta\varphi > 0$ en, naar analogie, contractief als $\Delta\varphi < 0$. Maar dan is zij in feite geen impulsanalyse maar een saldo-analyse in mutaties. Welnu dat is ten principale een onjuist uitgangspunt, omdat ook een mutatie van het saldo mede bestaat uit endogenen (vgl. dl. 2, I. 7).

Blijft echter nog te verklaren waarom de indicator MN in de progressiekop niet π maar $\bar{\pi}$ hanteert. Dit spoort met het gebruik van Financiën om ex ante voor π altijd $\bar{\pi}$ te nemen, waarschijnlijk omdat men π niet ex ante kan berekenen en men er van uitgaat dat $\bar{\pi}$ hiervan een goede schatting is (wat het geenszins is).

De indicator MN berust dus niet op een afleiding van het verschil tussen de feitelijke impuls met een conjuncturele neutrale impuls, zoals het geval is met indicator 2, maar op een saldo-analyse onder het mom van een impulsanalyse. Dan wordt ook de duiding van de progressiekop in de indicator MN iets minder onbegrijpelijk. En dan wordt het begrijpelijk dat in de Miljoenennota 1966 (p. 42) onder de bruto impuls een post wordt opgenomen die luidt 'Wijziging van het begrotingssaldo door beleidswijzigingen'. En het spoort met de voorliefde van Financiën voor saldo-analyses (par. 1.2, noot 6).

De zwakke theoretische basis voor de indicator MN speelt blijkbaar ook de auteurs van de Miljoenennota parten, want weliswaar vergelijken zij in de tabel de relatieve netto impuls met \dot{Y} , maar in het commentaar vergelijken zij hem ook afwisselend met de feitelijke reële groei, met de structurele groei en een enkele maal met de structurele nominale groei \tilde{Y} .²⁶ Het onbehagen blijkt ook uit de Miljoenennota 1972 (p. 104) waar nog eens uitdrukkelijk wordt ingegaan op het opnemen van de progressiekop als negatief bestanddeel van de relatieve impuls. Het betoog luidt: 'Men kan van het standpunt uitgaan dat deze extra opbrengst voortvloeit uit het bestaande belastingstelsel samen met de groei van het nationaal inkomen en niet uit het specifieke begrotingsbeleid van het jaar x. Anderzijds kan niet worden ontkend dat de progressie remmend werkt'. Zoals we zagen: een drogreden in een impulsanalyse.

Indicator MN leidde tot gunstiger oordeel van het beleid

Afgezien van de theoretische bezwaren tegen de indicator MN, is het opvallend dat als de feitelijke stijging van het nationaal inkomen in hoge mate de structurele overtreft, indicator 2 aanmerkelijk groter is dan indicator MN, gesteld dat $\tilde{B}_1 = B_1$ en $\tilde{U}_1 = U_1$. Dat geldt nog meer indien ook $\tilde{B}_1 < B_1$ en $\tilde{U}_1 < U_1$. Voor dat laatste bestaat een gereede kans met name als er sprake is van conjuncturele spanningen. De indicator MN concludeert dan tot een minder expansief (of meer contractief) beleid dan indicator 2. Zij leidt onder die omstandigheden - die representatief waren voor de betrokken periode - tot een gunstiger oordeel over de conjuncturele invloed van de begroting dan op grond van indicator 2 geconcludeerd zou worden.

6.2 Kwantificering van de conjuncturele begrotingsindicator van de Miljoenennota

Onbestendige gecompliceerde berekeningen

De indicator MN heeft in de loop der jaren vele wijzigingen ondergaan. Er is reeds op gewezen dat de relatieve impuls behalve met \dot{Y} wisselend ook met andere groeivoeten werd vergeleken. Ook de bepaling van de relatieve impuls werd herhaaldelijk gewijzigd, bijvoorbeeld met betrekking

26. In de Miljoenennota 1972 wordt in de hoofdtekst (p. 39) de relatieve impuls vergeleken met \dot{Y} maar in de bijlage (p. 103) wordt de voorkeur uitgesproken voor \tilde{Y} . In de Miljoenennota 1973 (p. 52) wordt gesteld dat als vergelijkingsmaatstaf \tilde{Y} "kan" worden genomen, hetgeen in feite gebeurt. Een vergelijking met \dot{Y} blijft achterwege.

tot de uitgaven en ontvangsten die als relevant werden beschouwd, de behandeling van de belastinginkomsten en de afbakening van de sector rijk. Soms ook werd meegedeeld dat er wijzigingen waren aangebracht zonder dat werd vermeld waaruit ze bestonden. Dikwijls hanteerde men andere definities dan bij de berekeningen voor de structurele begrotingsnorm in dezelfde Miljoenennota, zonder dat de zin daarvan duidelijk werd. Wel is duidelijk dat veel verfijningen niet ongelegen kwamen doordat zij er toe bijdroegen dat het beleid als minder expansief werd gekwalificeerd. Een ander gevolg van de verfijningen was dat 'het inzicht en de doorzichtigheid van de berekeningen er niet door (werd) vergemakkelijkt' (Miljoenennota 1974, p. 22).

Door de onbestendige gedragslijn en de gecompliceerdheid van de berekeningen is het voor een buitenstaander niet mogelijk om de berekeningen te controleren noch om zelfstandig berekeningen te maken, bijvoorbeeld voor 1974 toen de indicator MN werd afgeschaft. In de rest van deze paragraaf wordt uitgegaan van de berekeningen uit de Miljoenennota's, zonder enige correctie.

Systematisch en groot verschil tussen ex ante en ex post cijfers

Er blijkt een groot verschil te bestaan tussen de ex ante waarden en de ex post waarden van de indicator MN volgens de berekeningen van de Miljoenennota (tabel 1). Zo blijkt dat over alle jaren waarvoor de Miljoenennota van indicator MN voor jaar t zowel een prognose geeft als een realisatie (2 jaar later berekend), de netto relatieve impuls als prognose altijd kleiner te zijn dan de realisatie. De afwijking bedraagt gemiddeld 5.6 procentpunt, hetgeen inhoudt dat ex ante de netto relatieve impuls gemiddeld met bijna 100% is onderschat. Dit komt enerzijds door een hoger niveau van de uitgaven in t dan voorzien in de begroting (begrotingsoverschrijding in t), maar vooral doordat ex ante de mutatie berekend wordt ten opzichte van de vermoedelijke uitkomsten van $t-1$, die systematisch de realisatie van $t-1$ overtreffen (par. 2.2).

Ook de schattingen van \dot{Y} wijken aanzienlijk af van de realisatie. De afwijking bedraagt gemiddeld ruim 33%. Hier wisselt het teken van de afwijking echter.

Los van de eerder genoemde bezwaren, kan alleen al vanwege deze afwijkingen aan de resultaten van indicator MN geen waarde worden toegekend. Het misleidende karakter wordt nog versterkt doordat er in de Miljoenennota op gewezen placht te worden dat het expansieve karakter van de begroting blijktens de indicator MN voor jaar t (ex ante!) weliswaar groot is en gezien de conjuncturele situatie te groot, maar dat zij aanzienlijk minder expansief is dan de begroting van jaar $t-2$ (ex post!) blijkt te zijn geweest.

Overigens is het opvallend dat zelfs volgens de ex post gegevens van tabel 2 (regel 3 c) het budgettaire beleid over de jaren 1965-1971 steeds contractief is geweest. Dit is opvallend omdat in deze jaren, die over het algemeen gekenmerkt werden door conjuncturele spanning alleen in 1966 en 1971 afremmende maatregelen werden genomen (zie hiervoor par. 6.3). Dit bevestigt dat, ook afgezien van meetfouten, de indicator MN in geval van spanning systematisch naar beneden afwijkt, hetgeen een gunstig oordeel over het gevoerde beleid bevorderde.

6.3 Het feitelijke conjuncturele begrotingsbeleid

Afwijking van structurele begrotingsruimte

Geeft de maatstaf die de Miljoenennota hanteert, dus geen aanknopingspunt om vast te stellen in hoeverre er een anticyclisch begrotingsbeleid werd gevoerd, voor de periode dat de structurele begrotingsnorm als primaire norm gold (1961-1978), kan men althans nagaan in hoeverre men afweek van de berekende structurele begrotingsruimte. Die afwijking is de eerste conjuncturele begrotingsmaatstaf die in par. 5.2 werd genoemd. In feite toonde het berekende beslag op de structurele begrotingsruimte weinig afwijking van de berekende structurele begrotingsruimte. Daarom beperk ik mij tot de afwijkingen van de structurele begrotingsruimte op grond van conjuncturele overwegingen; die werden buiten de normering gehouden.

Asymmetrisch

In de periode 1961-1972 werd vrijwel ieder jaar in de respectievelijke Miljoenennota's melding gemaakt van spanning op de arbeidsmarkt en in de latere jaren ook van excessieve prijsstijging en betalingsbalanstekort. Toch werden er slechts in 1964, 1966 en 1970/72 beperkende maatregelen genomen, die dan nog ten dele bestonden uit het beperken of buiten werking stellen van conjunctuur-stimulerende maatregelen.²⁷ Dit staat in opvallend contrast met de reacties op de 'conjuncturele verflauwing' die de

27. MN 65 (8) - afkorting voor Miljoenennota 1965, p. 8 - MN 67 (11), MN 70 (12), MN 71 (5 en 14), MN 72 (18). In de Miljoenennota 1970 werd de zogenaamde wiebeltax aangekondigd, die in 1971 ook inderdaad werd ingevoerd terwijl in de Miljoenennota 1972 een tariefsverhoging ervan werd aangekondigd die echter niet doorging (per 1 januari 1973 werd de wiebeltax afgeschaft). De wiebeltax hield een tijdelijke verhoging in van een aantal belastingen. Bovendien werd in 1970 de voorgenomen tariefsverhoging van de loonen inkomstenbelasting ten dele naar 1971 verschoven. Een kwantificering van de beperkende maatregelen werd nimmer gegeven.

Miljoenennota 1968 constateerde en waartegen prompt tot stimulerende maatregelen werd besloten.²⁸ Tijdens de oplopende werkloosheid in de jaren zeventig (1972-1979) werden er elk jaar werkgelegenheidsprogramma's ondernomen, en dikwijls zeer uitgebreide. Er lijkt dus sprake te zijn van asymmetrie in de hantering van de begroting als anticyclisch instrument.

Op gespannen voet met Keynesiaanse uitgangspunten

Stimuleringsprogramma's passen in de Keynesiaanse gedachtengang van conjunctuurstimulering bij tijdelijk tekortschietende vraag. Opvallend is echter dat in alle Miljoenennota's waarin zulke programma's werden aangekondigd, tevens werd vermeld dat de werkloosheid voor het overgrote deel niet werd veroorzaakt door een conjuncturele inzinking van de vraag maar van structurele aard was: toenemende frictiewerkloosheid, kwalitatieve discrepantie tussen vraag en aanbod van arbeid en een te hoog

28. MN 68 (6 en 9). In de MN 68 wordt er op gewezen dat er een ontspanning op de arbeidsmarkt is opgetreden die slechts gezien mag worden als een conjuncturele verflauwing. De MN 69 (4) bevestigt dat het slechts ging om een conjuncturele verflauwing. (Zie verder voetnoot 24).

Tabel 1. De netto relatieve impuls en \dot{Y} volgens de Miljoenennota's^{a)}

	jaar										gemiddeld per jaar	
	64	65	66	67	68	69	70	71	72	73		65-71
1 Netto relatieve impuls												
a vlgs MN (t)	.	3,2	7,6	5,5	6,6	5,8	5,8	5,9	6,3	12,8	5,8	
b vlgs MN(t+2)	14,0	16,6	14,7	8,5	11,6	9,1	9,5	10,4	.	.	11,4	
c verschil = (1a-1b)	.	-13,4	-7,1	-3,0	-5,0	-3,3	-3,7	-4,5	.	.	-5,6	
2 Groei nationaal inkomen (\dot{Y})												
a vlgs MN (t)	.	6,5	11,4	8,4	6,5	8,4	7,8	11,4	10,5	.	8,6	
b vlgs MN (t+2)	16,8	11,2	8,9	10,0	10,2	11,1	10,3	12,2	.	.	10,5	
c verschil = (2a-2b)	.	4,7	2,5	-1,6	-3,7	-2,7	-2,5	-1,8	.	.	b)	
3 Conjuncturele begrotingsindicator												
a vlgs MN(t)=(1-2a)	.	-3,3	-3,8	-2,9	0,1	-2,6	-2,0	-5,5	-3,8	.	-2,9	
b vlgs MN(t+2)=(1b-2b)	.	5,2	5,8	-1,5	1,4	-2,0	-1,8	.	.	.	1,0	
c verschil = (3a-3b)	.	1,9	-9,6	-1,4	-1,5	-0,6	-0,2	.	.	.		

Bron (voor de regels 1 en 2): Miljoenennota's 1964-1973

- a) een punt wijst er op dat de MN daarover geen gegevens verstrekt.
 b) het absolute gemiddelde over de jaren '65-'71 bedraagt 2,9 hetgeen een gemiddelde afwijking inhoudt van $2,9/8,6=34$ procent.

loonniveau.²⁹ Bestrijding van zulk een werkloosheid door vraagstimulering past moeilijk in de Keynesiaanse gedachtengang die aan de conjuncturele begrotingsnorm ten grondslag ligt.

Voorts geldt voor het stimuleringsprogramma waarover de Miljoenennota 1968 sprak, dat er weliswaar prompt toe werd besloten na constatering van de conjuncturele verflauwing, maar dat de uitvoering toch te laat kwam, want naar achteraf bleek trok de conjunctuur inmiddels weer aan en zou spoedig uitlopen op nieuwe spanningen.³⁰ Ook de afremming in 1966 blijkt achteraf te laat gekomen te zijn: de conjuncturele verflauwing had al ingezet.³¹ Hetzelfde geldt voor de afremming in 1972.

De als anticyclisch aangemerkte begrotingsmaatregelen staan dus op gespannen voet met de Keynesiaanse uitgangspunten, zowel naar doelstelling als timing.

29. MN 68 (6-7), ook MN 69 (4), MN 72 (8), MN 73 (14), MN 74 (15), MN 75 (18), MN 76 (18-19), MN 77 (16), MN 78 (9), MN 79 (21-22). Meestal worden er geen cijfers genoemd van het aantal conjuncturele werklozen. De Miljoenennota 1975 schat echter dat van de 140.000 werklozen in 1974 er 120.000 structurele zijn. Alleen de Miljoenennota 1976 legt sterk de nadruk op de conjuncturele component van de werkloosheid in 1975, veroorzaakt door een inzinking van de wereldhandel die zij ook in sterke mate als conjunctureel beschouwt. Zij schat dat daardoor de conjuncturele werkloosheid met 50.000 manjaren is gestegen en een niveau heeft bereikt van 75.000 à 80.000 op een totaal van 200.000. In 1976 trad echter een opvallend herstel van de internationale conjunctuur op zodat er weinig zal zijn overgebleven van de genoemde 50.000. In de Miljoenennota 1977 ontbreekt iedere kwantificering van de conjuncturele werkloosheid, alle nadruk valt op de structurele (p. 16-19).

30. De MN 68 (9) doelt met het stimuleringsbeleid op een programma van 100 mln gld. waarover tussen juni en september 1967 is beslist dat het in uitvoering zal worden genomen. De MN (69) wijst er op dat de verflauwing inzette in het najaar van 1966, terwijl er in de tweede helft van 1967 reeds een herstel optrad, dat sneller verliep dan aanvankelijk verwacht. De MN 70 (7-8) waarschuwt voor het gevaar voor nieuwe spanningen op de arbeidsmarkt en wijst op sterke prijsstijging en een tekort op de basic balance. De MN 71 (13) bevestigt voor 1970 het beeld van spanning op de arbeidsmarkt, sterke prijsstijging en betalingsbalanstekort, en verwacht continuering in 1971.

31. Tot de afremming werd besloten in november 1966 (na de beruchte 'nacht van Schmelzer').

7 Conclusies

7.1 Macro-economische fundering

De Keynesiaanse begrotingsnormen gaan er vanuit dat de overheid de effectieve vraag dient te regelen, structureel zowel als conjunctureel, om aldus een evenwichtige groei, met weinig fluctuaties, te realiseren. Daarbij werd men in toenemende mate geconfronteerd met onevenwichtigheden die niet met vraagregulering zijn op te lossen: afwijkingen tussen intern en extern evenwicht en een binnenlandse ontwikkeling waarbij volledige bezetting van de technische productiecapaciteit niet gepaard bleek te gaan met volledige werkgelegenheid (zonder spanning). In het bijzonder werd men geconfronteerd met een slecht functionerende arbeidsmarkt: aanvankelijk te lage, later te hoge loonkosten, toenemende frictiewerkloosheid, en kwalitatieve discrepantie tussen vraag en aanbod van arbeid.

In dit stadium volsta ik met deze constatering. In hoofdstuk VII, wordt hierop nader ingegaan.

7.2 De structurele begrotingsnorm

Structureel en polyfinaal

Kenmerkend voor de structurele begrotingsnorm is dat zij niet gebaseerd is op de feitelijke belastingontvangsten maar op de structurele, en wel op de structurele bij volledige bezetting, terwijl voor de mutaties van de uitgaven in het begrotingsjaar t de uitgaven volgens de oorspronkelijk ingediende begroting als terminus a quo gelden. Daarmee worden macro-economische doeleinden beoogd: structurele groei bij volledige bezetting en conjunctureel neutraal beleid (volgens anderen: anticyclisch).

Tevens echter was de structurele begrotingsnorm gericht op vergroting van de budgetdiscipline. Deze werd verwacht omdat, zo meende men, de structurele begrotingsruimte op betrekkelijk eenvoudige en ondubbelzinnige wijze geschat kan worden en omdat men verwachtte dat de begrotingsruimte enige jaren vooruit bepaald kan worden (bijvoorbeeld voor een kabinetsperiode), hetgeen het lange-termijnbeleid zou bevorderen.

Evenals dit aanvankelijk gold voor de klassieke begrotingsnormen, wilde men met de structurele begrotingsnorm dus niet één maar een aantal doeleinden realiseren. Zij pretendeerde 'polyfinaal' te zijn.

Conjuncturele kenmerken

Uitgaande van de welhaast heroïsche veronderstellingen dat de overheid in staat is de relevante variabelen die structureel en bij volledige bezetting

gelden, nauwkeurig te berekenen en dat zij zich strikt aan de norm houdt, en als bovendien geldt dat $(\dot{Y} - \tilde{Y})\tilde{Y}$ een juiste conjunctuurindicator is, dan kan de structurele begrotingsnorm als conjunctureel neutraal worden beschouwd, en wel in die zin dat dan de daarbij behorende impuls uitsluitend afhankelijk is van structurele grootheden en dus niet conjunctureel wordt bepaald.

De aprioristische mening dat zij conjunctuurdempend is in vergelijking met de norm van sluitende dienst, berust niet alleen op deze maar ook nog op andere ongerijmde vooronderstellingen.

Aanvechtbaar is de uitspraak dat kenmerkend voor de structurele begrotingsnorm is dat φ cyclisch schommelt rond een constante $\bar{\varphi}$. Het is daarentegen mogelijk dat φ trendmatig stijgt; in de praktijk heeft zich dit ook voorgedaan.

Verfijningen, verdoezelingen en uitzonderingen

In de praktijk was de schatting van de variabelen en constanten ter bepaling van de structurele begrotingsruimte geenszins ondubbelzinnig en traden er vele wijzigingen in op. Datzelfde geldt voor de berekening van het beslag op de ruimte. Deze wijzigingen (verfijningen) waren dikwijls moeilijk traceerbaar ('verdoezelingen'). Daarnaast werden er in de jaren zeventig vele uitzonderingen toegepast op de structurele begrotingsruimte in verband met de conjunctuur. Door dat alles was de structurele begrotingsnorm in de praktijk niet alleen dubbelzinnig maar ook niet simpel, integendeel zij werd in hoge mate gecompliceerd.

Opvallend, maar niet verwonderlijk, is dat de verfijningen en uitzonderingen vooral geleid hebben tot vergroting van de ruimte of tot beperking van wat als beslag op de ruimte werd aangemerkt; zij leidde dus vrijwel steeds tot een expansiever beleid.

Vooral in de tweede helft van de jaren zeventig was er aldus sprake van een dubbelzinnige, gecompliceerde en uitgerekte norm. In dat opzicht was er veel overeenkomst met de tweede helft van de jaren dertig.

7.3 De conjuncturele begrotingsnorm

Feitelijk en monofinaal

De conjuncturele begrotingsnorm heeft als enig doel de conjunctuurschommelingen te mitigeren; zij is 'monofinaal'. Zij is dan ook gebaseerd op de feitelijke belastingontvangsten, terwijl de mutaties van de uitgaven worden berekend vanuit de feitelijke uitgaven van $t-1$ als terminus a quo; als schatting daarvan fungeren de 'vermoedelijke uitkomsten'.

De conjuncturele begrotingsindicator

In de Miljoenennota's 1964-1973 is een conjuncturele begrotingsindicator gehanteerd (indicator MN) die ogenschijnlijk lijkt op de in par. 5.3 gepresenteerde indicator 2, die zelf weer is afgeleid van een indicator welke is gebaseerd op de vergelijking van de feitelijke impuls met een structureel neutrale impuls (indicator 1). In feite berust de indicator MN echter op een saldo-analyse onder het mom van een impulsanalyse. Tijdens een opgaande hoogconjunctuur duidt indicator MN het feitelijke beleid als minder expansief (of meer contractief) dan indicator 2. In de betrokken periode duidde de indicator MN het feitelijke beleid ex ante steeds als contractief. Er was echter een zeer groot verschil tussen de ex ante waarden van de indicator MN en de ex post waarden (tabel 1). Een en ander kwam een gunstige beoordeling van het beleid ten goede.

Asymmetrische toepassing

Ten tijde van de structurele begrotingsnorm (1961-1978) fungeerde de conjuncturele begrotingsnorm in principe als secundaire norm. Zij is echter in die jaren asymmetrisch toegepast: vooral om in expansieve zin van de structurele begrotingsnorm af te wijken. De toepassing stond bovendien zowel naar doelstelling als naar timing op gespannen voet met de Keynesiaanse uitgangspunten.

Verfijningen, verdoezelingen en uitzonderingen

Evenals bij de structurele begrotingsnorm werd de praktijk van de indicator MN gekenmerkt door vele verfijningen en uitzonderingen die in opvallende, maar niet verwonderlijke, mate in dezelfde (expansieve) richting werkten. Ook hier leidde dit tot gecompliceerde berekeningen van de indicator MN, die zich daardoor ten dele onttrok aan controle van niet-ambtelijke personen. In de jaren direct na de indicator MN (1974-1978) was er sprake van een cumulatie van zeer omvangrijke stimuleringsprogramma's waarvan niet duidelijk werd waarom ze buiten de structurele ruimte werden gehouden, daar zij in niet onbelangrijke mate een structureel karakter droegen.

*Bijlage***Het verloop van de progressiefactor**

De progressiefactor (π) is de elasticiteit van de rijksbelastingen (B) ten opzichte van het nationaal inkomen (Y) en wordt gedefinieerd als

$$\pi = \frac{\frac{\Delta B}{B_{-1}}}{\frac{\Delta Y}{Y_{-1}}}$$

Tabel B1 geeft het verloop van de progressiefactor over de jaren 1961-1988.

Het grillige verloop van de progressiefactor wordt vooral veroorzaakt doordat verschillende inkomens- en bestedingscategorieën met verschillende tarieven worden belast terwijl hun onderlinge verhoudingen niet constant zijn en doordat de fiscale begrippen niet geheel sporen met de begrippen uit de nationale boekhouding. Voor de inkomensverdeling zijn veranderingen in de personele, categoriale en functionele inkomensverdeling van belang, voor de bestedingen, de veranderingen in de samenstelling uit export, investeringen en consumptie en de veranderingen in samenstelling binnen de investeringen en de consumptie. Een belangrijke fiscale factor is de verliescompensatie voor bedrijven, waardoor bijvoorbeeld in het begin van een opgaande conjunctuur de belasting op winsten sterk achter kan blijven. Ook is van belang in hoeverre er een golf optreedt in de vlucht van personen, kapitaal en (delen van) bedrijven naar landen met een aantrekkelijker fiscaal klimaat.

Tabel B1. *Het verloop van de progressiefactor π*

Jaar	\dot{Y} x100	\dot{B}^{endog} x100	π	Jaar	\dot{Y} x100	\dot{B}^{endog} x100	π	Jaar	\dot{Y} x100	\dot{B}^{endog} x100	π
1960	11,8	13,8	1,17	1970	11,6	13,1	1,12	1980	6,2	7,0	1,14
'61	5,8	5,5	0,95	'71	12,2	17,6	1,44	'81	4,2	3,3	0,79
'62	7,0	8,0	1,15	'72	13,3	14,1	1,06	'82	4,5	2,1	0,47
'63	8,9	12,0	1,34	'73	14,7	16,3	1,11	'83	3,6	1,1	0,32
'64	18,4	21,0	1,14	'74	13,3	16,7	1,26	'84	4,7	4,1	0,87
'65	11,7	15,0	1,29	'75	8,5	18,5	2,16	'85	4,9	5,9	1,20
'66	8,5	7,1	0,84	'76	14,8	17,4	1,17	'86	2,1	6,1	2,92
'67	10,1	10,3	1,02	'77	9,4	11,9	1,26	'87	0,3	2,6	7,73
'68	10,7	12,7	1,18	'78	7,4	8,5	1,15	'88	0,4	5,2	1,21
'69	13,6	10,9	0,80	'79	6,0	7,0	1,15				

Toelichting en bron:

\dot{Y} groei nominaal nationaal inkomen, berekend uit Y volgens CBS. \dot{B}^{endog} endogene groei van de rijksbelastingen, opgave Ministerie van Financiën, benaderde transactiebasis (alleen inkomstenbelasting, vennootschapsbelasting en vermogensbelasting op transactiebasis, de rest op kasbasis).

IV

Functies van de begrotingsnorm

1 Inleiding

1.1 Probleemstelling

Zoals uit de voorgaande hoofdstukken bleek, zijn in de loop der tijd in Nederland voor het rijk niet steeds dezelfde begrotingsnormen gehanteerd. Bovendien verschilt de begrotingsnorm naar land en geldt binnen Nederland een andere begrotingsnorm voor het rijk dan voor de lagere overheid. Betreft dit de praktijk, ook in de theorie is er geenszins van eenstemmigheid sprake. In verleden en heden zijn en worden door auteurs normen voorgesteld die onderling verschillen en die soms ook afwijken van de normen die feitelijk bestaan of bestaan hebben.

Men zou zich kunnen afvragen hoe deze verscheidenheid is te verklaren. Daarop een antwoord te geven, is niet het doel van dit hoofdstuk. Het doel van dit (en het volgende) hoofdstuk is een theoretisch kader te verschaffen dat kan worden gehanteerd als instrumentarium om een begrotingsnorm te beoordelen, in de zin van door te lichten en te evalueren, en ook om zelf een begrotingsnorm te formuleren.

Het theoretisch kader bestaat uit de functies van de begrotingsnorm en uit de vereisten waaraan de begrotingsnorm moet voldoen om haar functies te realiseren. De functies komen in dit hoofdstuk aan de orde, de vereisten in het volgende hoofdstuk. Dit en het volgende hoofdstuk bevatten dus een onderzoek naar de functies en vereisten van de begrotingsnorm met het vooropgezette doel deze in de daarop volgende hoofdstukken te hanteren als instrument voor het beoordelen en formuleren van een begrotingsnorm.

1.2 Functies als objectief doel

Waarvoor dient de begrotingsnorm? Het antwoord op deze vraag geeft een eerste omschrijving van wat met functie van een begrotingsnorm wordt bedoeld.

Met functie bedoel ik niet hetzelfde als subjectief doel, datgene wat men beoogt (*finis operantis*). Functie en subjectief doel kunnen samenvallen, maar het behoeft niet. Functie zou men objectief doel kunnen noemen (*finis operis*). Door er, in de gegeven maatschappelijke context, te zijn vervult de begrotingsnorm noodzakelijkerwijze een aantal functies. Maar de verschillende normen doen dat niet in gelijke mate. Het is als met een schoen. Die geeft steun aan de voet, beschermt de voet tegen vuil en harde voorwerpen, en komt tegelijkertijd tegemoet aan de esthetische behoeften, nauw verwant aan de schoen als statussymbool. Dat zijn functies van de schoen, maar niet iedere schoen vervult die functies in gelijke mate. Het kan zeer wel zijn dat de maker van de schoen voor een van die functies nauwelijks oog heeft gehad, waardoor de schoen die functie slecht vervult, of hij heeft er wèl oog voor gehad maar was te weinig vakman om ze te realiseren. Het is echter nauwelijks mogelijk zich een schoen voor te stellen die geen van de genoemde functies vervult. Men kan zelfs zeggen dat hij, in de gegeven maatschappelijke context, noodzakelijkerwijze alle functies vervult, zij het soms op zeer onvolkomen wijze. Zo is het ook met de functies van de begrotingsnorm, een uitspraak waarop overigens in de laatste paragraaf van dit hoofdstuk (par. 5.2) nog nader wordt ingegaan.

Het opsporen en analyseren van de functies van de begrotingsnorm geschiedt in dit hoofdstuk in drie etappes. Eerst wordt nagegaan welk type van beslissingen noodzakelijkerwijze wordt genomen tijdens het begrotingsproces en welke rol de begrotingsnorm daarbij vervult; aldus ontstaat een eerste afbakening van de functies van de begrotingsnorm (par. 2). Daarna worden dezelfde beslissingen beschouwd in relatie tot de begroting zelf en wordt ook de plaats waar de beslissing wordt genomen in de beschouwing betrokken. Door hergroepering worden aldus vier begrotingsfuncties onderscheiden (par. 3). Tenslotte worden analoog aan de vier begrotingsfuncties de vier functies van de begrotingsnorm omschreven (par. 4).

Zoals in het voorgaande ligt besloten, geschiedt de analyse van de functies van de begrotingsnorm in dit hoofdstuk (en van de vereisten in hoofdstuk V) met het vooropgesteld doel om ze te hanteren als instrument voor het doorlichten, evalueren en formuleren van een begrotingsnorm. Het doorlichten, evalueren en formuleren geschiedt niet in dit hoofdstuk maar in de hoofdstukken VI, VII en VIII; daar wordt het instrumentarium

uit dit en het volgende hoofdstuk gehanteerd. Hieronder volgt wel een korte omschrijving van elk.

1.3 Doorlichten, evalueren en formuleren

Doorlichten

Met doorlichten bedoel ik het analyseren van een begrotingsnorm naar functies en vereisten. Dat is een nogal abstracte omschrijving. Wat houdt doorlichten meer in concreto in?

Soms heeft het doorlichten uitsluitend betrekking op het functioneren van de norm in de praktijk, ongeacht of het gaat om een bestaande, bestaand hebbende of voorgestelde norm. In dat geval gaat het bij het doorlichten om antwoorden op de vragen: in welke mate voldoet de norm aan de vereisten en in welke mate realiseert zij bijgevolg de onderscheiden begrotingsfuncties. Let wel dat begonnen wordt te onderzoeken in welke mate aan de vereisten wordt voldaan, en dat van *daaruit* wordt geconcludeerd over het functioneren van de norm. Begonnen wordt dus niet met de evaluatie van de bedoeling die men met de norm voorheeft. De vraag is in welke mate de norm in feite de functies vervult. En dat wordt bepaald door de mate waarin de norm aan de vereisten voldoet.

Daarnaast kan doorlichten ook betrekking hebben op het betoog van een auteur. Uiteraard komen dan ook bovenstaande vragen aan de orde, maar er komen vragen bij. Meestal zal men daarmee zelfs beginnen. Die bijkomende vragen zijn: op welke functies legt de auteur in zijn betoog de nadruk en op grond van welke vereisten concludeert hij dat die functies ook zullen worden gerealiseerd? Is dat veronderstelde verband realistisch?

Het doorlichten geschiedt met name in de hoofdstukken VII en VIII. Om echter in dit stadium de fundamentele betekenis van functies en vereisten als instrumentarium voor het doorlichten te beklemtonen, loop ik daarop vooruit en vermeld nu reeds dat vele normen eenzijdig op één functie zijn gericht ('monofinaal'), verschillend per norm, en dat zij zelfs gebrekkig voldoen aan de vereisten voor die ene functie. In dit stadium is dit een onbewezen uitspraak. Ter illustratie noem ik enkele voorbeelden, die echter evenmin nader worden geadstrueerd.

De Sociaal-Economische Raad (SER) blijkt in een rapport uit 1985 vrijwel uitsluitend oog te hebben voor de macro-economische functie van de begrotingsnorm en die dan nog heel bijzonder gekleurd. De structurele budgetnorm daarentegen was volgens de opzet van minister Zijlstra uitdrukkelijk mede bedoeld om daarnaast ook de prioriteitsbepalende functie te effectueren. Voor een schrijver als Buchanan is de macro-economische functie uiteindelijk niet relevant, terwijl hij de prioriteitsbepa-

lende functie geheel verwaarloost; voor hem is de micro-economische functie doorslaggevend, en ook die heel bijzonder gekleurd. Ook de ambtelijke Commissie Begrotingsruimte baseert in haar rapport van 1989 haar norm uiteindelijk op de micro-economische functie, maar met een van Buchanan afwijkende redenering. Zeer opvallend is dat de democratische functie van de begroting bij auteurs zelden nadruk krijgt en dikwijls geheel wordt genegeerd. Met de discussie rond 1990 over de invoering van een aparte kapitaaldienst is het niet anders gesteld. Ook daar concentreert een auteur zich meestal op één functie en formuleert hij van daaruit zijn norm. Voor vrijwel al deze monofinale normen (de Buchanan-norm vormt een uitzondering) geldt bovendien dat het lijkt te gaan over een begrotingsnorm voor een verlicht despoot. Men houdt dus weinig rekening met het feit dat de norm dient te functioneren in een bestuurlijk en democratisch milieu, en bijgevolg verwaarloost men de vereisten die daaruit voortvloeien.

Evalueren

Met evalueren bedoel ik het geven van een waarde-oordeel op basis van een voorafgaande doorlichting. Evalueren is dus normatief en bijgevolg subjectief. Dit in tegenstelling tot doorlichten, dat objectief beoogt te zijn. Het evalueren valt dus buiten de wetenschappelijke competentie. Evaluatie kan betrekking hebben op één norm maar komt vooral tot uitdrukking als een keuze wordt gemaakt uit verschillende normen.

In dit boek ga ik het evalueren niet uit de weg, maar ik scheid het wel duidelijk van een analyse. Het komt - zo is althans steeds de opzet - alleen voor in de eindconclusies van de hoofdstukken VII en VIII en in hoofdstuk IX en ook daar nog wordt de evaluatie uitdrukkelijk als zodanig gemarkeerd.

Vooruitlopend op de evaluatie in hoofdstuk VIII en daaraan ontleend, vermeld ik hier als voorbeeld dat ik het beginsel van duurzaam nut minder geschikt vind als begrotingsnorm dan een norm volgens welke het vorderingensaldo nul dient te zijn. Dit waardeoordeel is *onder andere* gebaseerd op de overweging dat laatstgenoemde norm beter dan het beginsel van duurzaam nut afgestemd is op de prioriteitsbepalende functie. Daar staat weliswaar tegenover dat het beginsel van duurzaam nut als politieke voordelen heeft dat het ruimte biedt om investering te entameren zonder dat de financiering in de kabinetsperiode politieke offers vraagt en doordat het meer ruimte geeft aan politici om te 'sjoemelen', maar deze politieke voordelen vind ik niet doorslaggevend, te meer daar zij op gespannen voet staan met alle functies van de begrotingsnorm. Het beginsel van duurzaam nut is óók politiek aantrekkelijk doordat de *invoering* ervan minder ombuigingen vereist. Ook dat acht ik niet doorslaggevend (hoofdstuk IX).

Formuleren

Het formuleren van een begrotingsnorm behoeft strikt genomen niet gepaard te gaan met de keuze voor die norm, dus met een evaluatie. Strikt genomen is het een technische aangelegenheid, doordat men op basis van functies en vereisten een norm construeert, daarbij aangevend in hoeverre aan de onderscheiden vereisten wordt voldaan. Aldus is het zelfs mogelijk een aantal alternatieven te presenteren, waaruit dan een uiteindelijke keuze gemaakt kan worden; de keuze zelf houdt uiteraard een evaluatie in. Aldus is duidelijk dat ook voor het formuleren de kennis van functies en vereisten instrumenteel is.

Meestal echter lopen formuleren en evalueren door elkaar, meestal ook zijn ze beperkt tot één alternatief. Een auteur formuleert een norm, en wel de norm waarvoor hij kiest.

Ik kies in dit boek voor het zoveel mogelijk gescheiden houden van het formuleren en evalueren. In hoofdstuk VI formuleer ik een norm die ik aanduid als de trendmatige norm. Die norm houdt nog geen uitspraak in over het saldo, alleen over de basis, een onderscheid dat in VII.1 wordt uiteengezet. Hoofdstuk VI beperkt zich tot de formulering van de trendmatige norm; het bevat geen alternatieven. Die zijn reeds bekend. Hoofdstuk VI beoogt dus analytisch te zijn. Pas in hoofdstuk VII, waar de evaluatie plaatsvindt, wordt de trendmatige norm in de evaluatie betrokken en kies ik voor de basis van de trendmatige norm boven andere bases.

Opmerking

Wellicht ten overvloede onderstreep ik dat de gegeven voorbeelden slechts dienen om te verduidelijken wat bedoeld is met doorlichten, evalueren en formuleren én om de instrumentele betekenis daarbij van functies en vereisten te onderstrepen. De voorbeelden lopen echter vooruit op het betoog in de latere hoofdstukken. Voor de lezer zijn zij dan ook op basis van het voorafgaande betoog niet geheel duidelijk. Toch leek dit procédé mij zinvol, temeer omdat aldus niet alleen een indruk ontstaat van de betekenis van functies en vereisten voor het doorlichten, evalueren en formuleren, maar ook wordt geschetst hoe functies en vereisten centraal staan in het betoog van de latere hoofdstukken.

2 Afbakening via de begrotingsbeslissingen

Chronologisch kan men het begrotingsproces onderscheiden in: voorbereiding, vaststelling, uitvoering en controle achteraf. Daarop gaan wij nu niet in. We concentreren ons nu op de aard van de beslissingen die tijdens dit proces genomen worden. Deze kunnen in een logisch consistente volgorde

gerangschikt worden. Die logische volgorde valt niet samen met het feitelijk verloop in de tijd: de praktijk is veel gecompliceerder doordat eenzelfde type van beslissingen op verschillende tijdstippen wordt genomen en verschillende typen in één besluit, dus op één tijdstip, worden geëffectueerd. Volgens een logische ordening kunnen de volgende typen van beslissingen worden onderscheiden

- ruimtebepaling
- prioriteitsbepaling
- efficiency- en effectiviteitsbepaling
- taaktoedeling
- uitvoeringsbeheersing
- controle achteraf.

We zullen dat nu toelichten en nagaan in hoeverre een begrotingsnorm hiervoor onontbeerlijk is en in die zin een functie vervult.

2.1 Ruimtebepaling

Norm daarvoor onontbeerlijk

In de praktijk beginnen de begrotingsbeslissingen met voorstellen van de minister van Financiën waarin de ruimte voor uitgaven en ontvangsten wordt afgebakend. Over de omvang van de ruimte, al of niet gewijzigd, moet overeenstemming bereikt worden met de andere ministers en uiteindelijk ook met het parlement. Ongeacht of deze ruimtebepaling in feite aan het begin van de begrotingscyclus eens en vooral geschiedt of het resultaat is van een iteratief proces dat zich over een lange periode uitstrekt, formeel kan men het vaststellen van de ruimte als een afzonderlijke beslissing beschouwen, zelfs als men de ruimte afhankelijk zou stellen van de wijze waarop op de ruimte beslag wordt gelegd.

Zulk een ruimtebepaling voor de uitgaven en ontvangsten van de begroting veronderstelt een norm, een begrotingsnorm. Zonder begrotingsnorm is geen ruimtebepaling mogelijk, zij is daartoe een noodzakelijk middel. In die zin kan men zeggen dat de ruimtebepaling een van de functies is die een begrotingsnorm vervult. Iedere norm vervult die functie op haar eigen wijze, en het resultaat zal over het algemeen verschillend zijn. Het is per norm verschillend als men de onderscheiden klassieke normen vergelijkt en het zou slechts bij toeval hetzelfde zijn als andere normen met elkaar of met een van de klassieke normen vergeleken worden. Het gaat er nu echter niet om *welke* norm men kiest, maar *dat* een begrotingsnorm onontbeerlijk is om tot een ruimtebepaling te komen, zelfs als men zulk een norm slechts impliciet zou hanteren.

Ruimte nader beschouwd

In het voorgaande werd de ruimte met opzet vaag omschreven als de ruimte voor de ontvangsten en uitgaven. Daarmee is bedoeld dat de bruto uitgaven, de niet-belastingontvangsten en de belastingen een zodanige omvang hebben dat zij voldoen aan de gehanteerde norm. Hoe zij daaraan voldoen en hoe men te werk gaat, is nog in het vage gelaten. Gemakkelijk kan echter worden aangetoond dat iedere saldonorm een bedrag impliceert dat beschikbaar is voor de algebraïsche som van de stijging van de netto relevante uitgaven (ΔU) en de autonome verlaging van de belastingen ($-\Delta B^{\text{exog}}$). Dat bedrag zullen we in het vervolg bedoelen als we spreken van de ruimte. Met 'netto' uitgaven wordt bedoeld de bruto uitgaven minus de niet-belastingmiddelen, met 'relevante' uitgaven de uitgaven die onder de norm vallen. Autonome of exogene belastingverlagingen zijn belastingmutaties die het gevolg zijn van tariefswijzigingen; zij staan tegenover endogene belastingmutaties (ΔB^{endog}). De toevoeging 'algebraïsch' duidt erop dat een tariefsverhoging als een negatieve tariefsverlaging beschouwd moet worden.

Per definitie geldt (dl 1, p. 113)

$$F \equiv U - B = U_{,1} + \Delta U - (B_{,1} + \Delta B^{\text{endog}} + \Delta B^{\text{exog}}) \quad (1)$$

en bijgevolg

$$\Delta U + (-\Delta B^{\text{exog}}) = \Delta B^{\text{endog}} - U_{,1} + B_{,1} + F \quad (2)$$

$$= \Delta B^{\text{endog}} - F_{,1} + F \quad (3)$$

In geval van de klassieke normen en de norm overeenkomstig het vermogensbeginsel is F niet het financieringstekort maar het relevante begrotingstekort, en gelijk aan 0. Volgens de ad hoc norm is F het financieringstekort en als doelstelling bepaald. Uitgaande van het rechterlid van (2) of (3) is voor deze normen de ruimte bepaald die beschikbaar is voor de componenten van het linkerlid, het beslag op de ruimte. Indien het feitelijke beslag daarmee in overeenstemming is, geldt (3) en dus ook (2) en (1), waarbij steeds F overeenkomstig de norm is vastgesteld. Ingeval van de Keynesiaanse normen worden $\Delta U + (-\Delta B^{\text{exog}})$ niet via het rechterlid van (3) bepaald, maar 'extracomptabel', in casu overeenkomstig de gewenste begrotingsimpuls of overeenkomstig de ruimte die past bij de structureel geachte macro-economische ontwikkeling; de gelijkheid met het rechterlid ontstaat dan doordat F fungeert als sluitpost.

Steeds geldt dus dat de norm een uitspraak inhoudt over de omvang van de ruimte die beschikbaar is voor $\Delta U + (-\Delta B^{\text{exog}})$, ongeacht of ze

geformuleerd is als saldo van feitelijke ontvangsten en uitgaven of anderszins. Steeds geldt ook dat *gegeven de norm* de berekening van de ruimte *in beginsel* een technische zaak is, in die zin dat er *in beginsel* geen politiek waardeoordeel voor nodig is. *In feite* behoeft het dat echter geenszins te zijn, omdat de onzekerheidsmarge meestal groot is. Dat kan ertoe leiden dat, met eigenlijke en oneigenlijke argumenten, de politieke discussie ten aanzien van de ruimtebepaling zich niet beperkt tot de keuze van de norm maar zich ook uitstrekt tot de juistheid van de berekeningen.

Waarom ruimtebepaling?

Ruimtebepaling is nodig omdat de overheid niet onbeperkt haar uitgaven kan vergroten en de belastingen en niet-belastingmiddelen kan verlagen. De ruimte daarvoor is beperkt. De nadere fundering van die beperktheid vertoont verschillende varianten. Soms is zij macro-economisch, soms micro-economisch en binnen beide zijn weer verschillen.

De macro-economische fundering kan aanknopen bij het *crowding out effect* van schuldfinanciering. Dat is bijvoorbeeld het geval bij de klassieke begrotingsnormen. Iedere vergroting van het tekort leidt in deze gedachting tot vermindering van investeringen en daardoor tot aantasting van de groei. Daarbij gaat men ervan uit dat de overheid de natuurlijke groei niet mag aantasten omdat die aansluit bij de besparingen van de particuliere sector, welke geacht worden de uitdrukking te zijn van de preferenties van de burgers. Hoe ook nader uitgewerkt, een ruimtebepaling op basis van het crowding out effect benadert het tekort steeds vanuit de financiële sfeer, zij ziet naar de *dekking* van het tekort, niet naar het ontstaan als resultante van ontvangsten en uitgaven (dl 1, p. 112-119). Hiertegenover staat een macro-economische benadering vanuit de reële sfeer. Deze gaat uit van het *bestedingseffect* van de overheidsfinanciën: zij concentreert zich op het beslag dat via de overheidsfinanciën wordt gelegd op de productiecapaciteit. De productiecapaciteit is naar omvang en groei beperkt en daarom dient ook het directe en indirecte beslag van de overheid beperkt te zijn en slechts in beperkte mate toe te nemen: de toename dient zodanig te zijn dat macro-economisch een evenwicht ontstaat tussen bestedingen en productiecapaciteit. Bij deze - hier summier geschetste - opvatting sluiten de Keynesiaanse normen aan.

De micro-economische fundering knoopt aan bij de beginselen van voorzichtige schuldfinanciering zoals die voor iedere huishouding gelden, zonder dat er argumenten worden ontleend aan de verantwoordelijkheid van de overheid voor de gevolgen die haar handelwijze heeft op de economische ontwikkeling, bijvoorbeeld doordat men op die gevolgen geheel geen acht slaat. Wel kan men argumenten ontleenen aan de specifieke eigenaardigheden van de overheidshuishouding, zoals het met dwang

kunnen opleggen van belastingen en het feit dat 'bepalen, betalen en genieten' niet door een en dezelfde persoon of instantie geschieden. De micro-economische fundering knoopt enerzijds aan bij de toekomstige betaling van rente c.q. van rentebetaling en aflossing, anderzijds bij de kredietwaardigheid van de overheid. Beide hangen nauw samen met de omvang en toeneming van de overheidsschuld. De omvang en stijging van de *toekomstige rentebetaling c.q. rente en aflossing* dienen in deze gedachting te beperkt te blijven omdat de overheid anders in de toekomst te zeer en te snel haar inkomsten moet verhogen dan wel haar niet-rente-uitgaven moet beperken of haar tekort moet vergroten. De *kredietwaardigheid* van de overheid loopt gevaar als de omvang of toeneming van haar schuld zo groot wordt dat de kredietgevers beducht zijn om aan de financieringsbehoefte¹ van de overheid te voldoen, of als zij daartoe alleen tegen voor de overheid ongunstige voorwaarden bereid zijn. Deze micro-economische argumenten vinden wij in de grond der zaak al bij de klassieken, zij het dat de moderne portfolio-theorie (optimale samenstelling van het beleggingsbestand) hieraan een verdieping heeft gegeven. In een theorie die ten grondslag ligt aan de Keynesiaanse normen speelde de micro-economische fundering geheel geen rol.

Hoewel men een *onderscheid* kan maken tussen macro-economische en micro-economische funderingen, komen zij veelal tegelijkertijd voor. Zo werd de norm van het direct renderen zowel micro-economisch als macro-economisch gefundeerd. Datzelfde *kan* ook het geval zijn met de norm van sluitende gewone dienst, al hanteerde de naïeve variant van de Continentale Traditie uitsluitend de micro-economische fundering. De ad hoc norm met betrekking tot het feitelijk financieringstekort is enerzijds gebaseerd op de macro-economische overweging dat de particuliere investeringen niet verdrongen mogen worden en anderzijds op de micro-economische overwegingen dat omvang en verloop van toekomstige rentebetaling beperkt dienen te blijven en de kredietwaardigheid niet in gevaar gebracht mag worden. Een opvallende combinatie van macro-economische en micro-economische overwegingen kan men vinden in een rapport van de Sociaal-Economische Raad (1985). Daarin wordt op micro-economische overwegingen gepleit voor een norm die nauw aansluit bij het beginsel van sluitende gewone dienst, dit echter nadat eerst op grond van een macro-economische analyse (via een perfect werkend neo-klassiek model) betoogd is dat schuldfinanciering geen invloed heeft op groei, werkgelegenheid, prijspeil en betalingsbalans (totale rekening).

1. De financieringsbehoefte is gelijk aan de netto schuldtoeneming (het financieringstekort) plus herfinanciering van schuld die in die periode wordt afgelost.

In hoofdstuk I (par. 3) zijn de begrotingsnormen ingedeeld in klassieke, Keynesiaanse en overige. Het zal nu duidelijk zijn dat die indeling gebaseerd is op de fundering van de ruimtebepaling, en wel van de ruimtebepaling zoals die daar is gegeven. Ze zijn gebaseerd op de fundering van de ruimtebepaling ongeacht of ze al of niet geformuleerd zijn als een eis die aan het saldo van de integrale relevante uitgaven en ontvangsten gesteld wordt, omdat iedere norm steeds een bepaalde omvang van de begrotingsruimte impliceert. De fundering van de norm impliceert dus steeds de fundering van de omvang van de begrotingsruimte die in de norm besloten ligt. Tevens geldt echter dat het een indeling is op grond van de dáár (I par. 3) gegeven fundering. Op grond van *die* fundering kan men de klassieke en de Keynesiaanse normen macro-economische normen noemen terwijl de als 'overige' aangeduide normen dan vooral micro-economische normen zijn. Daar echter in feite eenzelfde norm dikwijls een macro-economische en een micro-economische fundering kent, kan men strikt genomen niet spreken van macro-economische en micro-economische *normen*, maar wel van macro-economische en micro-economische *funderingen*. Alleen de Keynesiaanse normen kennen slechts een macro-economische fundering van de omvang van de ruimte en zijn dus zonder meer macro-economische normen.

2.2. Prioriteitsbepaling

De boven omschreven begrotingsruimte geeft een bedrag aan. Het is als het ware een lege ruimte die nog moet worden opgevuld met concrete uitgavenstijgingen en autonome belastingverlagingen. Prioriteitsbepaling is daarbij onontkoombaar doordat de ruimte beperkt is, de behoeften vrijwel onbeperkt zijn en alle relevante ontvangsten en uitgaven concurrerend zijn. Zo laat meer uitgaven (dus grotere uitgavenstijging) voor de ene categorie minder ruimte over voor andere uitgaven of voor autonome belastingverlagingen of voor verlaging van niet-belastingmiddelen. Is de stijging van de totale netto relevante uitgaven groter dan de ruimte, dan impliceert dit dat er per saldo autonome belastingverhoging nodig is; aldus vergroot autonome belastingverhoging de ruimte die beschikbaar is voor de toeneming van de netto relevante uitgaven. Zo ook leidt een verhoging van de niet-belastingmiddelen tot meer ruimte voor vergroting van de bruto relevante uitgaven of voor autonome belastingverlaging. Men is dus gedwongen om keuzen te maken, af te wegen, en wel binnen de uitgaven, binnen de ontvangsten en tussen uitgaven en ontvangsten.

De noodzaak tot prioriteitsbepaling geldt onafhankelijk van de wijze waarop de begrotingsruimte is bepaald - dus onafhankelijk van de gehan-

terde begrotingsnorm - daar *iedere* begrotingsnorm leidt tot afbakening van een ruimte, die noodzakelijkerwijze beperkt is. Iedere begrotingsnorm vervult dus noodzakelijkerwijze de prioriteitsbepalende functie. Dat wil overigens niet zeggen dat deze functie door de verdedigers van de onderscheiden begrotingsnormen in gelijke mate wordt beoogd, noch dat elk van de verdedigde normen deze functie in gelijke mate vervult. Zo hadden de verdedigers van een Keynesiaanse conjunctuurnorm (functional finance) voor deze functie geheel geen aandacht en was deze norm er, om nog nader te noemen reden, ook weinig geschikt voor (zie hoofdstuk VIII par. 8). Deze aspecten zijn nu echter niet aan de orde, nu gaat het er slechts om dat iedere norm leidt tot afbakening van een ruimte en dat zij daardoor noopt tot prioriteitsbepaling.

Bij de prioriteitsbepaling binnen de begrotingsruimte gaat het vooral om *programma*-effecten van de overheidsfinanciën. Die worden met elkaar vergeleken, meer voorzieningen in de ene richting tegenover minder voorzieningen in de andere richting. Daartoe behoren ook voorzieningen die van invloed zijn op de productiecapaciteit van de marktsector, zoals materiële infrastructuur, investeringssubsidies of omscholingsprogramma's. Dan gaat het dus om het productie-aspect van het programma-effect. Daartegenover staan velerlei consumptie-aspecten van andere voorzieningen, bijvoorbeeld in het sociale of culturele vlak. Daartussen moet een keuze gemaakt worden, hetgeen bij uitstek een politiek gevoelige zaak is.

Via het productie-aspect oefent de overheid invloed uit op de economische ontwikkeling, zij het dat deze moeilijk is te kwantificeren en dat hij waarschijnlijk meestal pas met aanzienlijke vertraging optreedt. Daarom zal het productieaspect zelden invloed uitoefenen op de ruimteberekening voor het komende begrotingsjaar. Zou men er bij de ruimteberekening toch rekening mee houden dan komt in termen van vergelijking (3) een positief effect tot uitdrukking in een grotere ΔB^{end} . Indien F exogeen is bepaald zoals bij de klassieke normen, dan leidt dat tot een overeenkomstig grotere budgetruimte. Indien F niet exogeen is bepaald zoals bij de conjuncturele begrotingsnorm dan verspreidt die invloed zich over F en de begrotingsruimte. Ruimteberekening en prioriteitsbepaling zijn in beide gevallen dan *in feite* onlosmakelijk verbonden, al kunnen zij *logisch* wel worden onderscheiden.

Een soortgelijke complicatie treedt op als men bij de keuze uit de concurrerende alternatieven een verschil in bestedingseffect laat meespelen, bijvoorbeeld een verschil in invoerquote ingeval van een Keynesiaanse conjuncturele norm. Ook dan geschieden ruimtebepaling en prioriteitsbepaling gelijktijdig. Dit behoort echter in de praktijk nog meer tot de uitzonderingen daar prioriteitsbepaling op basis van het bestedingseffect vrijwel niet voorkomt.

2.3 Efficiency- en effectiviteitsbepaling

Men zal niet alleen moeten aangeven welke programma's voor welk bedrag worden uitgevoerd, maar ook *hoe* dat zal geschieden. Indien men deze beslissing niet expliciet neemt, dan zal dat impliciet geschieden tijdens de uitvoering. Van het resultaat van die beslissing hangt het af hoeveel 'eenheden' de overheid voor een gegeven bedrag produceert en van welke kwaliteit deze eenheden zijn. Dit betreft de bepaling van efficiency en effectiviteit.

In de praktijk kunnen efficiency- en effectiviteitsbepaling enerzijds en prioriteitsbepaling anderzijds gelijktijdig of volgtijdig geschieden en elkaar wederkerig beïnvloeden. Daarbij is het mogelijk dat het onderzoek naar de produktiewijze aan de prioriteitsbepaling is voorafgegaan, of dat het erop volgt doordat de omvang van het gevoteerde bedrag leidt tot bezinning op de produktiewijze. Zij kan dan echter weer van invloed zijn op de prioriteitsbepaling in een later jaar. Daarmee wordt tevens geïllustreerd dat ook de beïnvloeding tweezijdig kan zijn: van prioriteitsbepaling op produktiewijze en omgekeerd.

Voor ons is het nu niet van belang hoe de tijdsvolgorde en onderlinge beïnvloeding is. Het gaat erom dat men formeel een onderscheid tussen beide kan maken en dat de begrotingsnorm ook bij de efficiency- en effectiviteitsbepaling een rol speelt. Dit laatste geschiedt op dezelfde wijze als bij prioriteitsbepaling: door het stellen van een beperkte ruimte voor concurrerende stijging van uitgaven en autonome verlaging van belastingen. Evidente verspilling zal dan reacties oproepen omdat die de ruimte voor concurrerende behoeften beperkt. Bij minder evidente verspilling werkt het mechanisme uiteraard minder maar een zekere aandrang blijft aanwezig, zij het niet bij alle normen in gelijke mate, zoals later (hoofdstukken VII en VIII) zal blijken.

2.4 Taaktoebedeling, uitvoeringsbeheersing en controle achteraf

De begrotingsnorm speelt geen rol bij de taaktoebedeling. Dat doet wel de begroting, door uitsplitsing naar ministeries en lagere organisatie-eenheden.

Wel vervult de begrotingsnorm een functie bij de uitvoeringsbeheersing en de controle achteraf, en wel op twee wijzen. Allereerst als sequeel van de ruimtebepaling: als men een norm hanteert die de ruimte afbakent dan zal men ook zorg dienen te dragen dat die norm bij de uitvoering wordt gerespecteerd, en daartoe is uitvoeringsbeheersing en controle achteraf

nodig. Ook dat laatste, omdat van een controle achteraf een preventieve werking uitgaat vanwege de sancties die op overtreding worden gesteld en voorts omdat via terugkoppeling geconstateerde overtredingen hersteld kunnen worden dan wel tot maatregelen kunnen leiden om toekomstige overtredingen te voorkomen.

De tweede wijze waarop de norm een rol speelt bij de uitvoeringsbeheersing en de controle achteraf is dat begrotingsoverschrijdingen veelal met behulp van de begrotingsnorm worden gesignaleerd of althans gepresenteerd. In het laatste geval geeft men aan in hoeverre een veelheid van afwijkingen geleid heeft tot een afwijking van de begrotingsnorm. Zo wordt dan bijvoorbeeld aangegeven dat de norm met x miljoen is overschreden, doordat de belastingopbrengst y miljoen tegenviel en de uitgaven met z miljoen extra zijn toegenomen, y en z worden dan weer opgesplitst in componenten die elk nader worden verklaard.

3 Afbakening via de begrotingsfuncties

3.1 Begrotingsfuncties, -beslissingen en -sferen

In paragraaf 2 was sprake van functies van de begrotingsnorm in relatie tot de begrotingsbeslissingen. Naast functies van de begrotingsnorm kunnen ook functies van de begroting zelf worden onderscheiden. Ook die zijn gerelateerd aan de begrotingsbeslissingen doordat de begroting, voor alle begrotingsbeslissingen, de vereiste informatie bevat. Dikwijls zijn begroting en begrotingsnorm in dit opzicht complementair: de een kan niet functioneren zonder de ander.

Uitgaande van de begrotingsbeslissingen zou men overeenkomstige begrotingsfuncties kunnen onderscheiden, met name: ruimtebepalende functie, prioriteitsbepalende functie, efficiency- en effectiviteitsbepalende functie, taaktoebedelende functie, uitvoeringsbeheersende functie en controlefunctie. Dat is niet gebruikelijk. In feite past men een zodanige hergroepering van de begrotingsbeslissingen toe dat daaruit drie begrotingsfuncties ontstaan: de macro-economische functie, de prioriteitsbepalende functie en de micro-economische functie. Daarnaast noemt men dan nog een vierde functie die meestal wordt aangeduid als de autorisatiefunctie (van auctoritas, machtiging) en die verband houdt met de goedkeuring van de begroting door het parlement, waardoor het parlement de regering machtigt tot het doen van uitgaven. Dat laatste aspect is in par. 2 nog niet genoemd. Is hier sprake van een omissie of ligt ze impliciet in de genoemde begrotingsbeslissingen besloten?

Om in een en ander inzicht te verkrijgen maken we een onderscheid niet alleen naar begrotingsbeslissingen maar ook naar de 'plaats' waar ze worden genomen. Daarbij beperken we ons tot een tweedeling: binnen de ministeries en de regering, en daarbuiten, respectievelijk aangeduid als de interne en de externe sfeer of als het interne en externe milieu. In par. 3.2 gaan we na hoe de begrotingsfuncties zich verhouden tot de begrotingsbeslissingen zonder acht te slaan op de 'plaats' waar zij genomen worden. In par. 3.3 betrekken we deze 'plaats', het onderscheid tussen interne en externe sfeer, uitdrukkelijk in de beschouwing.

3.2 Macro-economische functie, prioriteitsbepalende functie en micro-economische functie

Macro-economische functie

De ruimtebepaling geschiedt, zo bleek uit par. 1, op macro-economische en/of op micro-economische gronden. In beide gevallen is niet alleen de begrotingsnorm erbij betrokken maar ook de begroting. Via de begroting, ook van het voorafgaande jaar, wordt de noodzakelijke informatie verkregen. Voorzover de ruimtebepaling geschiedt op macro-economische gronden, dus op basis van het crowding out effect of van het bestedingseffect (en eventueel op basis van het produktieaspect van het programmaeffect), kan men spreken van hantering van de macro-economische begrotingsfunctie.

De mate waarin de overheid aldus de economie beoogt te beïnvloeden kan daarbij verschillend zijn. De klassieke begrotingsnormen waren erop gericht de produktiegroei van de volkshuishouding inclusief de overheids-huishouding niet te verstoren. Dat is meer een passieve dan actieve vorm van economische politiek. De Keynesiaanse conjuncturele begrotingsnorm ging uit van een zeer actieve overheid (functional finance) die alert en nauwkeurig op conjuncturele schommelingen reageert (fine tuning). Voor de macro-economische functie van de begroting is overigens niet doorslaggevend hoe en in hoeverre de overheid de macro-economische ontwikkeling *beoogt* te beïnvloeden maar hoe en in hoeverre zij dat in feite doet en er maatschappelijke consensus bestaat dat macro-economische effecten voor de beoordeling van de begroting mede in beschouwing moeten worden genomen. Daarop wordt in par. 5.2 nog nader ingegaan.

Niet altijd wordt de macro-economische begrotingsfunctie zo ruim als hierboven opgevat. Veelal lijken de auteurs er uitsluitend de beïnvloeding via het bestedingseffect onder te begrijpen. Dit is dan verklaarbaar doordat de term macro-economische functie in de literatuur is ontstaan in de hoogtijdagen van het Keynesianisme, toen voor vele theoretici macro-

economische politiek vrijwel gelijk stond met bestedingspolitiek (functional finance).

De prioriteitsbepalende functie

De prioriteitsbepalende functie van de begroting correspondeert geheel met de prioriteitsbepalende begrotingsbeslissing. Ook in dit geval geldt dat de begroting de noodzakelijke informatie verschaft en dat zij deze functie alleen kan vervullen in combinatie met een begrotingsnorm. Tot deze functie behoort ook dat economische programma-effecten (het productie-aspect) worden afgewogen tegen sociale, culturele, en andere programma-effecten. Daar liggen politiek uitermate gevoelige beslissingen, doordat *verschillende* bevolkingsgroepen er direct bij betrokken zijn en ook verschillende tijdsdimensies hier relevant zijn (korte en langere termijneffecten). Het zou daarom ondoelmatig zijn één aspect, het productie-aspect, niet onder de prioriteitsbepalende functie op te nemen indien het tevens deel uitmaakt van de ruimtebepalende functie. Uiteindelijk blijft dit echter een kwestie van voorkeur.

De prioriteitsbepalende functie wordt, impliciet, meestal beperkt tot het programma-effect. Dat hebben wij niet gedaan, althans niet als beginsel. Wél hebben wij vermeld dat prioriteitsbepaling op grond van het bestedingseffect in feite weinig voorkomt.

De prioriteitsbepalende functie wordt veelal met andere namen aangeduid, zoals keuzefunctie en afwegingsfunctie. Ik geef de voorkeur aan prioriteitsbepalende functie, al sluit de naam keuzefunctie meer aan bij de gangbare terminologie. Die naam is echter weinig distinctief: alle begrotingsbeslissingen dus ook bijvoorbeeld de ruimtebepaling en taaktoebdeling, houden een keuze in. Het gaat hier echter om een specifieke keuze, namelijk om een keuze waarbij onderscheiden voorzieningen concurreren om het beslag op de ruimte. Dat specifieke komt het duidelijkst tot uitdrukking in de naam prioriteitsbepalende functie. Om soortgelijke redenen vind ik de naam afwegingsfunctie minder ideaal, waar nog bijkomt dat ik de term afweging elders in een andere, ruimere, betekenis hanteer.²

2. Bedoeld is hier het afwegingsprobleem als een van de vier klassieke problemen van schuldfinanciering (dl 3, V 1.3). Afweging slaat daar zowel op prioriteitsbepaling als op efficiency- en effectiviteitsbepaling. In deze ruimere betekenis wordt de term afweging in het vervolg ook in ander verband gehanteerd.

Micro-economische functie

Onder de micro-economische functie versta ik de begroting als hulpmiddel bij alle resterende begrotingsbeslissingen: ruimtebepaling op micro-economische gronden, efficiency- en effectiviteitsbevordering, taaktoebedeling, uitvoeringsbeheersing en controle achteraf.

Het gemeenschappelijke kenmerk van al deze beslissingen is dat de overwegingen hierbij van micro-economische aard zijn. Dat wil zeggen dat het beslissingen zijn die niet genomen worden op basis van de (economische of niet-economische) invloed van de overheidshuishouding op de volkshuishouding, maar op basis van criteria die betrekking hebben op het functioneren van de overheidshuishouding als huishouding; zij zijn primair intern gericht, niet extern. In dat opzicht gelden zij voor iedere huishouding, ook voor een gezin of bedrijf.

Daarmee wordt niet ontkend dat er wel een *verband* kan zijn tussen de micro-economische functie en de macro-economische ontwikkeling. Van een duidelijk verband is bijvoorbeeld sprake indien de ruimtebepaling geschiedt op basis van micro-economische criteria, zoals het behoud van het staatsvermogen in het begrotingsjaar of het handhaven van de kredietwaardigheid via een onveranderde schuldquote in het begrotingsjaar. Realisering van deze micro-economische criteria veronderstelt dan tenminste kennis van de belastingopbrengst in het begrotingsjaar, en daarvoor is weer kennis nodig van de toekomstige macro-economische ontwikkeling. Indien de ruimtebepaling echter op basis van de micro-economische functie geschiedt dan wordt niet beoogd die macro-economische ontwikkeling te *sturen*, actief of passief. Dat valt onder de macro-economische functie. Ook wordt niet ontkend dat indien de ruimtebepaling uitsluitend geschiedt op basis van de micro-economische functie, dat niet wegneemt dat de begroting toch noodzakelijkerwijze invloed uitoefent op de volkshuishouding, zowel via het bestedingseffect als via het programma-effect.

De micro-economische functie wordt ook wel beheerstechnische functie genoemd. Bezwaarlijk is daaraan dat de micro-economische ruimtebepaling en de taaktoebedeling dan in het schemerduister verdwijnen: vallen zij er nu wel of niet onder? De naam lijkt te suggereren dat zij er niet onder vallen. Maar waaronder zijn zij dan wél begrepen? Een ander bezwaar is dat de naam beheerstechnische functie suggereert dat de corresponderende beslissingen uitsluitend of vooral plaats vinden in het interne circuit, terwijl wij de beperking tot een bepaalde 'plaats', de interne of externe sfeer, nog buiten beschouwing willen laten. De tot nu toe genoemde functies behelzen geen beperking tot een van beide sferen, zij gelden in beginsel voor zowel de interne als externe sfeer.

Dat neemt niet weg dat het doelmatig kan zijn om te beklemtonen dat men de drie tot nu toe besproken begrotingsfuncties vooral beschouwt

voor zover zij in de interne respectievelijk externe sfeer voorkomen. Dat zou men dan via de aanduiding 'intern' c.q. extern kunnen doen. Hiermee hebben we het onderscheid tussen de interne en externe sfeer in de beschouwing betrokken. Daarop gaan wij nu uitvoeriger in.

3.3 Democratische functie

Formele autorisatie

Formeel wordt de begroting vastgesteld bij de wet maar voorbereid en uitgevoerd door de organen van de interne sfeer. Door het aanvaarden van de wetsontwerpen waarin de ontwerpbegroting is vervat, machtigt het parlement de regering om de begroting uit te voeren. Zonder machtiging is het de regering niet geoorloofd uitgaven te doen. Eng opgevat verwijst de naam autorisatiefunctie uitsluitend naar de begroting als middel om de machtiging te verlenen. Dit formeel juridische aspect kan men zien als een vorm van taaktoebedeling die specifiek is voor de externe sfeer.

Materiële autorisatie

Als het parlement een ontwerp-begrotingswet aanvaardt, dan ligt daarin echter niet alleen een machtiging voor de betrokken minister opgesloten (de ontwerp-begroting is vervat in een aantal afzonderlijke wetsontwerpen, tenminste een per ministerie). Door in te stemmen met de wetsontwerpen van de begroting, stemt het parlement in met de ruimte- en prioriteitsbepaling die daarin liggen opgesloten. Voorts vloeit uit de machtiging voort dat de uitvoering formeel én in de geest (efficiency en effectiviteit) van de machtiging geschiedt, en dat men dat ook wenst te controleren. Die controle dient ten minste achteraf te geschieden, maar mogelijk ook tijdens de uitvoering om tijdig te kunnen ingrijpen. Aldus kan men zeggen dat materieel de machtiging betrekking heeft op *alle* begrotingsbeslissingen. Niet echter op de begrotingsbeslissingen zonder meer, maar slechts voor zover het parlement daarbij betrokken is. Aldus geeft men ook wel aan de naam autorisatie deze ruime inhoud. Het accent ligt dan nog wel bij de formele machtiging doch de andere begrotingsbeslissingen zijn er dan bij implicatie onder begrepen (waarbij dan soms weer de prioriteitsbepaling en de controle een speciaal accent krijgen). Datzelfde geldt voor alternatieve namen als staatsrechtelijke en staatkundige functie, met dit verschil dat in die namen de formele machtiging in afnemende mate wordt geaccentueerd.

Gehele externe sfeer

De democratische functie reikt echter verder dan het parlement: de gehele externe sfeer is erbij betrokken, dus ook de burgers. Aan de begrotingsbeslissingen nemen de burgers formeel geen deel, maar zij participeren wel in de begrotingsdiscussie. Ten dele geschiedt dat passief door de informatie die zij ontvangen via de begroting en via de commentaren daarop. Ten dele geschiedt dat actief, via de massamedia, wetenschappelijke publikaties en discussies in besloten kring, en heel specifiek door de reactie van de burgers bij de verkiezingen. Aldus beschouwd, regardeert de onderhavige functie alle begrotingsbeslissingen voor zover zij zich direct of indirect afspelen in de externe sfeer. En de functie die de begroting hierbij vervult is dat zij het parlement in staat stelt tot formele en materiële autorisatie en de burgers tot passieve en actieve participatie in de begrotingsdiscussie waardoor zij indirect invloed hebben op de begrotingsbeslissingen.

De onderhavige functie is kenmerkend voor een democratie. De drie voorafgaande functies zijn inherent aan ieder politiek systeem doch de vierde is specifiek voor het politieke systeem van een westerse democratie. In andere politieke systemen bestaat zij niet of heeft zij een fundamenteel verschillende inhoud. Vandaar dat ik voor deze vierde functie de naam democratische functie gebruik. De naam sluit de begroting als middel tot formele en materiële autorisatie niet uit, integendeel, zij zijn er als subfuncties in begrepen.

Het fundamentele verschil tussen de drie eerstgenoemde functies en de democratische functie is dat de drie eerstgenoemde erop gericht zijn dat de *juiste* beslissingen worden genomen; ze regarderend dus de *inhoud* van de beslissingen. Het kenmerkende van de democratische functie is dat de beslissingen op de *juiste wijze* worden genomen, namelijk op *democratische wijze*; zij regardeert dus niet de inhoud van de beslissingen.

4 Functies van de begrotingsnorm

De traditionele begrotingsfuncties zijn in paragraaf 3.3 afgeleid door een hergroepering van de begrotingsbeslissingen en een onderscheid naar interne en externe sfeer aan te brengen. Op overeenkomstige wijze kan men ook de functies van de begrotingsnorm afbakenen. Aldus kunnen dan ook voor de begrotingsnorm worden onderscheiden: macro-economische functie, prioriteitsbepalende functie, micro-economische functie en democratische functie.

In paragraaf 1 zijn de functies van een begrotingsnorm gerelateerd aan de corresponderende begrotingsbeslissingen; deze functies dienen nu geheerogroepeerd te worden. De macro-economische functie van de begro-

tingsnorm verwijst dan naar de begrotingsnorm als hulpmiddel voor de macro-economische ruimtebepaling, en de prioriteitsbepalende functie als hulpmiddel voor de prioriteitsbepaling. De micro-economische functie duidt uiteraard niet op een begrotingsnorm als hulpmiddel bij de taaktoebdeling maar is wel gerelateerd aan de andere micro-economische beslissingen, en wel op de wijze zoals beschreven in paragraaf 2.3 en 2.4.

De democratische functie

De democratische functie van de begrotingsnorm verwijst uiteraard niet naar de formele autorisatie van de begroting. Wel duidt zij erop dat binnen het parlement en door de burgers de discussie over de vraag of de begroting economisch verantwoord is, in hoge mate wordt gevoerd met behulp van de begrotingsnorm. De begrotingsnorm fungeert daarbij als *discussiekader* doordat men nagaat of de economische *fundering* van de norm aanvaardbaar is, of de *berekening* van de ruimte en van het beslag op de ruimte conform de norm is geschied, en of men op basis van die berekeningen tot de *uitspraak* komt dat aan de norm wordt voldaan. Daardoor wordt het mogelijk dat ook niet-specialisten aan de discussie deelnemen of deze althans kunnen volgen en tot een oordeel komen over een document dat zo ingewikkeld is en waarmee onvoorstelbaar grote bedragen gemoeid zijn. Aldus maakt de begrotingsnorm extern een geordende discussie mogelijk waarin ook de niet-deskundigen kunnen participeren. Daarmee vervult zij een functie die bijdraagt tot het goed functioneren van de democratie. Kort samengevat: de democratische functie van de norm houdt in dat zij extern een discussiekader verschaft voor de economische beoordeling van de begroting zodat ook niet-specialisten in de discussie kunnen participeren.

De aldus geformuleerde democratische functie van de norm knoopt in eerste instantie aan bij de ruimtebepaling, macro-economisch of micro-economisch. Tegelijkertijd echter ligt in het feit dat aan de norm wordt voldaan, besloten dat serieuze aandacht is besteed aan de prioriteitsbepaling doch in zekere mate ook aan de efficiency- en effectiviteitsbepaling. Ook ligt in het aanvaarden van een norm en van een begroting die daarmee in overeenstemming is, besloten dat parlement en bevolking de gelegenheid hebben om na te gaan of de uitvoering van de begroting overeenkomstig de norm geschiedt c.q. is geschied; de uitvoeringsbeheersing en controle achteraf in de externe sfeer liggen er dus eveneens in besloten.

Rationaliseringsfunctie

Hoe verheven het doel ook moge zijn waarop de democratische functie is gericht, dat neemt niet weg dat de begrotingsnorm in haar werking naar

buiten ook wel voor minder verheven oogmerken wordt gebruikt. Zij schept dan nog steeds het discussiekader, maar doet dat op een zodanige wijze dat haar democratische functie verwordt tot een rationaliseringsfunctie; zij doet dan meer denken aan een vlag die de lading moet dekken, scherper nog aan een manipulatie-instrument. De praktijk sinds de stichting van het koninkrijk toont overduidelijk aan dat dit geen uitzondering is maar min of meer regel, vooral als het moeilijk wordt doordat de regering geconfronteerd wordt met tegenvallende ontvangsten of onverwachte uitgaven, met name dus in tijden van crisis. Zoals in de voorgaande hoofdstukken werd gesignaleerd wordt dan gekozen uit één van de volgende varianten of uit een combinatie daarvan om tot een grotere begrotingsruimte of een kleiner beslag op de ruimte te komen.

1. *Verdoezeling*. De norm blijft formeel gehandhaafd en schijnbaar wijkt ook de berekeningswijze niet af van die van het vorige jaar maar via ondoorzichtige slinksheden wordt er materieel op beide punten afgeweken. Het reservoir aan slinksheden blijkt vrijwel onuitputtelijk. Ter illustratie: ingewikkelde constructies zoals het oprichten van aparte fondsen of rechtspersonen waardoor het zicht op een feitelijke overschrijding verloren gaat; een overmaat of tekort aan gegevens; aankopen vervangen door huur, of kredieten door garanties; uitstel van betalingen of versnelling van innen van belastingen en andere inkomsten ('kasschuiven').
2. *Verfijning*. Ook in dit geval blijft de norm formeel gehandhaafd, maar wel wordt aangegeven dat de toepassing verschilt van die in het vorig jaar, doordat zij meer in overeenstemming is gebracht met de theorie, met verbeterde inzichten en/of met de gewijzigde omstandigheden.
3. *Uitzondering*. De norm blijft formeel gehandhaafd maar aangegeven wordt dat als uitzondering tijdelijke overschrijding wordt geaccepteerd. Daartoe heeft men een beroep gedaan op secundaire normen, in het bijzonder het produktiviteitsbeginsel en de conjuncturele stimulering, op het periodiciteitsbeginsel, in het bijzonder bij een cumulatie van bepaalde kapitaaluitgaven, en een enkele maal op een originele vondst zoals het 'inverdien-effect'. Soms gaan de uitzonderingen zozeer overheersen dat zij regel lijken te worden, ook al omdat een éénmaal genoemde uitzondering in de jaren daarna niet meer als uitzondering wordt gepresenteerd. Daardoor ontstaat de indruk dat men is overgegaan op een andere, ruimere, norm. Opvallend is echter dat de uitzonderingen steeds ad hoc worden toegepast, niet op alle toepasbare gevallen. In betere tijden keert men veelal weer naar een striktere interpretatie terug.

De drie gevallen hebben gemeenschappelijk dat ondanks de verruiming, de norm formeel blijft bestaan. Deze drie methoden kan men samenvatten

als 'sjoemelen'. Verdoezelen en verfijnen (sub 1 en 2) worden ook wel als 'creatief boekhouden' aangeduid, een uitdrukking met een dubbele bodem, evenals de in hoofdstuk I geïntroduceerde term 'originale vondst' voor een uitzondering als het inverdien-effect (sub 3).

Een scherpe grens die aangeeft waar de democratische functie van de begrotingsnorm de vorm aanneemt van een manipulatie-instrument is niet te trekken. Wanneer is er sprake van een verschil van inzicht waarover wetenschappelijk geen consensus mogelijk is, wanneer van een gebrekkige kennis of een onbewust foutieve berekening, wanneer van bewuste rationalisering, wanneer van bewuste eenzijdigheid, wanneer van opzettelijk bedrog?

Een sprekend voorbeeld van de dubbelzinnige wijze waarop de begrotingsnorm haar democratische functie vervulde, is de wijze waarop de norm werd gehanteerd door het kabinet Den Uyl (begroting 1974-1978). De structurele begrotingsnorm bleef formeel gehandhaafd maar werd openlijk verruimd door verfijningen en uitzonderingen (o.a. 'inverdieneffecten', vanwege het produktieaspect en conjuncturele stimuleringen). Daardoor werd zij oncontroleerbaar door haar ingewikkeldheid, hetgeen gepaard ging met verruiming door verdoezelen. In feite volgde de regering een sterk expansief beleid alsof het om een conjuncturele depressie ging. Meende de regering nu de norm op meer verantwoorde wijze te interpreteren en er slechts tijdelijk van af te wijken, of hanteerde zij de norm als vlag die de lading moest dekken? Meer in concreto: was er alleen sprake van een onjuiste inschatting van de werkelijke situatie en van het effect der maatregelen, of voerde men een beleid dat men ook in een andere situatie gevoerd zou hebben omdat men het structureel beoogde (inkomensnivellering en expansie van overheidsvoorzieningen)? Misschien was het de regering ook niet helemaal duidelijk wat de eigenlijke beweegredenen waren. Als men zijn idealen wil verwezenlijken ziet men graag wat men wil zien, zeker als dat ondersteund wordt door de (Keynesiaanse) denktrant waarin men is opgevoed. Dat alles betreft echter de subjectieve motivatie van de politiek waarover wij geen uitspraak kunnen doen. Bezien vanuit de regulerende motivatie van stemmenmaximalisatie op de eigen deelmarkt (dl 1, p. 35), was het een rationeel en in die zin begrijpelijk beleid.

5 Samenvatting en conclusies

5.1 Schematisch overzicht

In schema 1 is de relatie weergegeven tussen de begrotingsbeslissingen, de functies van de begrotingsnorm en de milieus (sferen) waarbinnen de begrotingsnorm functioneert.

De begrotingsbeslissingen uit par. 2 zijn vermeld in de kop van schema 1, voor-zover zij althans ten grondslag liggen aan de begrotingsnorm; daarom ontbreekt de taaktoebedeling.

In par. 4 zijn, uitgaande van de begrotingsbeslissingen de functies van de begrotingsnorm onderscheiden en wel zo dat zij corresponderen met de traditionele functies van de begroting zelf, vermeld in par. 3. Aldus resulteerden de macro-economische functie, de prioriteitsbepalende functie, de micro-economische functie en de democratische functie. In schema 1 is aangegeven hoe deze functies corresponderen met de begrotingsbeslissingen.

Schema 1. *Functies van de begrotingsnorm verdeeld naar beslissingen en sferen*

	ruimte- bepaling	prioriteits- bepaling	ruimte- bepaling	efficiency en effectiviteitsbepaling	uitvoerings- beheersing	contro- le achteraf
	op macro- econo- mische gronden		op micro- econo- mische gronden			
interne en externe sfeer	macro- econo- mische func- tie	prioriteits bepalende functie	micro-economische functie			
externe sfeer	democratische functie					

Ook is er in par. 3 op gewezen dat de begrotingsbeslissingen zowel intern als extern worden genomen en dat in overeenstemming daarmee de begrotingsnorm zowel intern als extern functioneert. Dit is in schema 1 tot uitdrukking gebracht in de eerste kolom, waarin een onderscheid wordt gemaakt tussen interne en externe sfeer. Deze sferen (milieus) zijn in schema 1 gerelateerd aan de functies van de begrotingsnorm. Daarbij zijn de eerstgenoemde drie functies gerelateerd aan het interne en externe milieu en de democratische functie uitsluitend aan het externe milieu. Daarin komt tot uitdrukking dat de eerste drie in beide milieus worden gerealiseerd en de democratische functie uitsluitend in het externe milieu.

5.2 Functies als objectief doel nader beschouwd

De verschillende begrotingsnormen realiseren de onderscheiden begrotingsfuncties niet in gelijke mate, maar wèl vervullen zij alle die functies *noodzakelijkerwijze*, ongeacht of degene die de norm heeft ontworpen of degene die de norm gebruikt, dat ook beoogt. Dat vereist nog enige toelichting; het raakt aan de vraag wat nu precies met functie wordt bedoeld.

In het voorbeeld van de functies van een schoen uit par. 1.2 werd o.a. een esthetische functie, nauw verweven met zijn functie van statussymbool, onderscheiden. Het is echter zeer wel mogelijk dat de ontwerper van de schoen aan de esthetische dimensie geen aandacht heeft besteed en dat ook de koper en/of drager er geen waarde aan hecht. In andere gevallen is dat wèl het geval. Ook is het mogelijk dat de maker er geen aandacht aan geeft, maar de koper/drager wel, en omgekeerd. En steeds kunnen derden, ongeacht de subjectieve bedoeling die maker en koper/drager met de schoen voorhebben, hun waardering van de schoen (mede) laten bepalen door de esthetische dimensie.

In al deze gevallen vervult de schoen een esthetische functie, ongeacht de subjectieve bedoeling die in concreto maker, koper/drager of ook toeschouwer hebben. Van belang is slechts dat de schoen die subjectieve doelstelling *kan* hebben, met name voor maker en gebruiker, én dat hij die in feite niet incidenteel heeft maar gebruikelijk. Ook die laatste beperking is nodig: indien een schoen in een incidenteel geval gebruikt wordt om een spijker in te slaan, dan ligt dat niet besloten in het objectieve doel.

Zo is het ook met de begrotingsnorm. De gehanteerde begrotingsnorm heeft noodzakelijkerwijze invloed op de macro-economische ontwikkeling, op de prioriteitsbepaling, en op de effecten die begrepen zijn in de micro-economische functie en de democratische functie. Bovendien is het gebruikelijk dat ook wordt beoogd dat de norm een gunstige macro-economische

ontwikkeling, een zorgvuldige afweging etc. bevordert. In die zin vervult iedere norm noodzakelijk deze functies, zij het niet alle in dezelfde mate. Met 'niet in dezelfde mate' wordt ook bedoeld dat het effect van een norm strijdig kan zijn met een functie, zodat er sprake is van een slechte, ja zelfs van een negatieve vervulling van de betreffende functie.

Voor de prioriteitsbepalende, de micro-economische en de democratische functie roept deze conceptie waarschijnlijk weinig bevreemding op. Wellicht wèl met betrekking tot de macro-economische functie. Daarom, en omdat hetzelfde mutatis mutandis voor de andere functies geldt, wordt daar nog iets verder op ingegaan.

Ook als iemand een begrotingsnorm voorstelt zonder acht te slaan op de macro-economische effecten van de norm, dan behoudt die norm een macro-economische functie omdat begrotingsnormen macro-economische effecten hebben én gebruikelijk worden gehanteerd om een gunstige macro-economische ontwikkeling te bevorderen en (mede) in dat licht worden beoordeeld. Pas als dat gebruik wegvalt, verliest het die functie al blijft ze dan nog steeds effect hebben op de macro-economische ontwikkeling. Een individueel auteur kan dus wel de macro-economische functie verwaarlozen of er geen waarde aan hechten, maar haar niet afschaffen. In de huidige maatschappij vervult zij die functie noodzakelijk. Ze hoeft die functie echter niet tot in der eeuwigheid te hebben. Het zou kunnen zijn dat zij in onbruik raakt, bijvoorbeeld doordat de overtuiging postvat dat de overheid die functie niet, of niet meer, waar kan maken. Zo kan ook een schoen of een auto zijn functie van status-symbool verliezen.

Hiermede zijn we terug bij de gehanteerde methode die in de inleiding van dit hoofdstuk werd geschetst. Functies en vereisten worden door ons opgespoord en geanalyseerd om daarmee een instrument te hebben om een begrotingsnorm te beoordelen (doorlichten en evalueren) en te formuleren. Daarbij heb ik er de nadruk opgelegd dat iedere begrotingsnorm noodzakelijk bepaalde effecten heeft. Bovendien ga ik ervan uit dat er een zekere maatschappelijke consensus bestaat over de gewenstheid van de effecten. Zo heeft iedere begrotingsnorm noodzakelijk gevolgen voor de prioriteitsbepaling en bestaat er maatschappelijke consensus dat het ook gewenst is dat een begrotingsnorm de prioriteitsbepaling bevordert. Zo heeft iedere begrotingsnorm door de *omvang* van haar ruimte noodzakelijk macro-economische gevolgen, en bestaat een zekere maatschappelijke consensus dat de omvang van de ruimte een gunstige macro-economische ontwikkeling niet verstoort en zo mogelijk in de gewenste richting bevordert. Ook heeft de omvang van de ruimte noodzakelijk gevolgen voor de overheids-huishouding zelf, bijvoorbeeld voor haar kredietwaardigheid en bestaat er een zekere maatschappelijke consensus dat de omvang van de ruimte de 'gezondheid' van de overheid niet mag aantasten.

De consensus kan verdwijnen als de functie concreet wordt opgevuld. Een concretisering waarover geen overeenstemming bestaat is subjectief, zij valt buiten het objectieve doel, de functie. Het is moeilijk a priori de grens te bepalen. Hanteerbaar is wel een negatieve toetsing. Als het bijvoorbeeld inherent is aan een norm dat zij de werkloosheid bevordert, dan is dat in strijd met de macro-economische functie omdat die er op is gericht dat de macro-economische ontwikkeling er niet door wordt verstoord en er mogelijk in de gewenste richting door wordt gestimuleerd, terwijl bevordering van werkloosheid in strijd is met de algemeen aanvaarde doelstellingen van economische politiek. Subjectieve formuleringen kwamen bij het omschrijven van de functies in dit hoofdstuk niet voor en ook in het volgende hoofdstuk (waarin de vereisten voor een begrotingsnorm worden geformuleerd) blijven zij achterwege. Anders zou het instrumentarium zijn objectiviteit verliezen. Het aansluiten bij de begrotingsfuncties beschouw ik niet als een subjectieve keuze maar als het hanteren van een maatschappelijk gegeven. Dan spreek ik ook niet van een waardeoordeel, daar dat een subjectieve keuze impliceert.

De mate waarin een begrotingsnorm de onderscheiden begrotingsfuncties realiseert, hangt af van de mate waarin zij voldoet aan de daarvoor vereiste karakteristieken, kortweg vereisten genoemd. Die vereisten vloeien voort uit de functies, rekening houdend met het milieu waarbinnen de norm functioneert. Daarmee zijn we gekomen bij het onderwerp van het volgende hoofdstuk.

V

Vereisten voor een effectieve begrotingsnorm

1 Probleemstelling en methode

Probleemstelling

In dit hoofdstuk wordt nagegaan aan welke vereisten de begrotingsnorm dient te voldoen om haar vier functies, genoemd in het voorgaande hoofdstuk (schema 1), te realiseren. Het gaat in die zin om *algemene* vereisten, dat zij gelden ongeacht de concretisering die aan de functies wordt gegeven in de doelstellingen die men nastreeft. Die concretisering kunnen betrekking hebben op bepaalde macro-economische doelstellingen (bijvoorbeeld het structureel afstemmen van de effectieve vraag op de productiecapaciteit) bepaalde micro-economische doelstellingen (bijvoorbeeld een constante schuldquote) of bepaalde vormen van prioriteitsbepaling (bijvoorbeeld speciale aandacht voor het verschil in tijdsdimensie binnen de uitgaven en ontvangsten). Zo hebben bijvoorbeeld de structurele en de conjuncturele begrotingsnorm verschillende concretisering van de macro-economische functie. De in dit hoofdstuk ontwikkelde vereisten voor de realisering van de macro-economische functie gelden echter voor beide.

Het gaat in dit hoofdstuk niet over eventuele *specifieke* vereisten die extra nodig zouden kunnen zijn om een bepaalde concretisering van de begrotingsfuncties te realiseren, bijvoorbeeld over eventuele vereisten die specifiek zijn voor de conjuncturele begrotingsnorm. Daarom komt in dit hoofdstuk ook niet de vraag aan de orde of een bepaalde concretisering van de begrotingsfuncties wellicht vereist dat een bepaald begrotingssaldo aan bepaalde vereisten voldoet, bijvoorbeeld of een prioriteitsbepaling die rekening houdt met het verschil in tijdsdimensie binnen de uitgaven en ontvangsten, wellicht vereist dat een bepaald begrotingssaldo nul is - de kwestie van de kapitaaldienst. Aansluitend bij dit voorbeeld gaat het er in dit hoofdstuk wèl over, aan welke vereisten de begrotingsnorm moet voldoen opdat zij überhaupt prioriteitsbepaling bevordert. Op enige vragen

die verband houden met eventuele specifieke vereisten, wordt in hoofdstuk VIII ingegaan. Daar komt met name de kwestie van de kapitaaldienst aan de orde.

Het zal duidelijk zijn dat we vereisten niet in absolute maar in relatieve zin gebruiken: een norm kan in verschillende mate aan de vereisten voldoen.

Methodes

Zoals we nog zullen zien is voor de effectiviteit van een begrotingsnorm onder andere nodig dat de norm politiek aanvaardbaar is. Maar niet alleen dat. De effectiviteit wordt ook door andere factoren bepaald. En die andere factoren zijn weer mede van invloed op de politieke aanvaardbaarheid. Dat dreigt een onontwarbare kluwen te worden. Om dit hanteerbaar te maken doen we in eerste instantie of effectiviteit en politieke aanvaardbaarheid los van elkaar staan. Ik duid dit aan als beperkte effectiviteit en beperkte politieke aanvaardbaarheid. Meer in het bijzonder gaan we als volgt te werk.

In par. 2 gaan we na aan welke vereisten de begrotingsnorm dient te voldoen om effectief te zijn, bij gegeven politieke aanvaardbaarheid. Buiten beschouwing blijft daar in hoeverre de politieke aanvaardbaarheid van invloed is op de effectiviteit. Hier is dus sprake van vereisten voor beperkte effectiviteit. Daarna onderzoeken we in par. 3 aan welke vereisten een norm dient te voldoen om politiek aanvaardbaar te zijn, nu echter bij gegeven beperkte effectiviteit. Buiten beschouwing blijft dus hier in hoeverre de in par. 2 gevonden vereisten voor beperkte effectiviteit van invloed zijn op de politieke aanvaardbaarheid. Hier is dus sprake van vereisten voor beperkte politieke aanvaardbaarheid. In par. 4 laten we de beperkingen vallen. Dan gaat het om vereisten voor effectiviteit zonder beperkingen. Met name komt dan aan de orde in hoeverre de vereisten voor beperkte politieke aanvaardbaarheid van invloed zijn op de effectiviteit en ook in hoeverre de vereisten van beperkte effectiviteit van invloed zijn op de politieke aanvaardbaarheid.

2 Vereisten voor beperkte effectiviteit

2.1 Technisch-economische versus politiek-bestuurlijke vereisten

Aansluitend bij schema 1 uit het voorgaande hoofdstuk (par 5.1) kan, voor beperkte effectiviteit van de norm, een onderscheid gemaakt worden tussen technisch-economische en politiek-bestuurlijke vereisten. Bij de technisch-

economische wordt volledig geabstraheerd van het interne en externe milieu waarbinnen de begrotingsnorm functioneert en ook van de democratische functie. In de terminologie uit par. 5 van het voorgaande hoofdstuk (maar inhoudelijk verder uitgewerkt), gaat het dan om de vereisten die rechtstreeks voortvloeien uit de eerstgenoemde drie functies, met abstractie van de milieus. De democratische functie valt hier buiten daar die per definitie gerealiseerd wordt in het externe milieu. Om de technisch-economische vereisten te achterhalen doen we alsof alle beslissingen genomen worden door een verlicht despoot, zonder ambtelijke hulp en zonder enige invloed van parlement en burgers. Wel dient ook hij de begrotingsfuncties te realiseren binnen het type markteconomie zoals in westelijke landen gebruikelijk is. Maar hij beschikt daarbij over alle voorhanden kennis. De politiek-bestuurlijke vereisten vloeien voort uit het interne en externe milieu en uit de democratische functie.

Het onderscheid tussen technisch-economische en politiek-bestuurlijke vereisten is om twee redenen van belang. Allereerst stelt het ons in staat om de methode van de afnemende abstractie toe te passen: in par. 2.2 - 2.5 wordt steeds begonnen met de technisch-economische vereisten, daarna gaan we na of op grond van politiek-bestuurlijke overwegingen nog aanvullingen nodig zijn. Daarnaast stelt het ons in staat onze mening duidelijker te profileren. Vele economen beperken hun beschouwingen over de overheid en daarmee ook over de begrotingsnorm tot het abstracte niveau van bovengenoemde verlicht despoot, die dan bovendien meestal geacht wordt zo 'verstandig' te handelen dat hij consistent de preferenties van de betrokken auteur volgt. Dat is niet onze opzet. We houden uitdrukkelijk ook rekening met de politiek-bestuurlijke omgeving, dus met een veelhoofdige overheid, bureaucratie en kiezers. En wij vragen ons af, aan welke vereisten een begrotingsnorm zou moeten voldoen om binnen die context haar functies te realiseren; het gaat hier om functionele verbanden, nog niet om waardeoordelen en normen. De vereisten hebben betrekking op de ratio (par. 2.2), berekening (par. 2.3) en uitspraak (par. 2.4) van de norm. Par. 2.5 bevat de conclusies.

2.2 Ratio juist (waaronder in overeenstemming met economische theorie), ondubbelzinnig en simpel

Ratio

Ratio slaat op de verbanden die men legt om van doelstelling tot een concrete norm en dus tot de begrotingsruimte te komen. Die doelstelling zelf valt er buiten. Het gaat louter om de wijze van redeneren. De redenering kan zeer ingewikkeld zijn, met vele nuanceringen en restricties, maar

zij kan ook heel simpel zijn waarbij men alleen oog heeft voor bepaalde samenhangen die zonder restricties geldig worden geacht. De redeneringen die ontleend zijn aan de economische theorie behoren meestal tot de eerste categorie.

Overeenstemming met macro-economische theorie

Wil de begrotingsnorm haar macro-economische doelstelling realiseren dan dient haar ratio in overeenstemming te zijn met de macro-economische theorie. Deze eis wordt in vele discussies over de begrotingsnorm als een vanzelfsprekend uitgangspunt genomen. Zij berust op de veronderstelling dat de theorie inzicht verschaft in het functioneren van de volkshuishouding en dat een begrotingsnorm die beoogt bepaalde macro-economische doeleinden te bereiken, daarbij dient aan te sluiten: de oorzakelijke verbanden waarvan zij uitgaat (ratio) dienen in overeenstemming te zijn met de economische theorie zodat de inhoud van de norm consistent voortvloeit uit de beoogde doelstelling én de economische theorie.

De eis dat de ratio in overeenstemming is met de economische theorie om haar macro-economische doelstelling te realiseren, vooronderstelt dat die doelstelling bekend en gegeven is. De doelstelling zelf staat niet ter discussie. Zij kan door de auteur of gebruiker geformuleerd zijn, zij kan ook door een ander geformuleerd worden. Zij vormt een concretisering van de macro-economische functie. Zo geldt voor de structurele begrotingsnorm als concretisering van de macro-economische functie de doelstelling dat zij groeibevorderend en conjunctuur-stabiliserend is.

De eis dat de ratio in overeenstemming dient te zijn met de macro-economische theorie, kan ook gelden indien aan de norm geen enkele macro-economische doelstelling wordt toegekend. Dit is met name het geval als de micro-economische doelstelling gebaseerd is op een micro-economische ratio die in strijd is met de macro-economische theorie. Een extreem voorbeeld kan dit verduidelijken. Stel dat op micro-economische overwegingen gedurende 5 jaar een financieringsoverschot wordt nagestreefd van 60 mld gld per jaar met als einddoel dat na 5 jaar de staatschuld volledig is afgelost. De economische theorie zou dan kunnen aangeven dat dit einddoel niet zal worden gerealiseerd omdat daarbij de gevolgen op de economische ontwikkeling worden verwaarloosd en dat het zelfs zou leiden tot economische chaos, waardoor men politiek gedwongen zou zijn de norm te verlaten.

Hoe vanzelfsprekend de eis dat de ratio van de norm in overeenstemming is met de economische theorie, waaronder mede begrepen dat zij er niet mee in strijd is, ook lijkt te zijn, toch is relativering op zijn plaats. Er bestaat namelijk niet één macro-economische theorie, maar gelijktijdig bestaan er verschillende die onderling strijdig zijn. Voor de huidige tijd zij

slechts gewezen op de theorieën van neo-klassieken, neo-Keynesianen, monetaristen, nieuwe klassieken, supply siders en neo-marxisten, met vele varianten binnen elke richting. De deskundigen verschillen dus over de juistheid van de theorie. Bovendien verschillen zij over de interpretatie van de concrete omstandigheden, hetgeen de actualiteit van de theorie regardeert. Daardoor kunnen ook deskundigen met eenzelfde theoretisch inzicht tot verschillende aanbevelingen komen. De overheid zal dus dubbel moeten kiezen: welke theorie beschouwt zij als juist én actueel, of althans in deze opzichten als meest betrouwbaar. Baseert zij bijvoorbeeld een conjuncturele begrotingsnorm op een Keynesiaanse theorie of verwerpt zij zulk een norm op grond van de monetaristische theorie?

Een solitaire despoot die goed geïnformeerd is omtrent de stand van de theorie en rationeel handelt, zal daarom haar waarde relativeren. Als hij bijvoorbeeld een conjuncturele begrotingsnorm zou willen hanteren, dan zal hij daarvan niet per se worden afgehouden omdat er een theorie bestaat die zegt dat zulk een norm per se ineffectief is omdat burgers daarop anticiperen (theorie van de rationele verwachting). Andere theorieën komen immers tot een meer genuanceerd oordeel.

Betrekken we ook de bestuurlijke politieke aspecten in de beschouwing, dan ontstaat een nog sterkere relativering van de eis dat de ratio van de begrotingsnorm in overeenstemming moet zijn met de macro-economische theorie. De reden is dat deze eis veelal conflicteert met de andere vereisten voor de ratio, namelijk, dat ze ondubbelzinnig en simpel dient te zijn. Uitdrukkelijk zij er op gewezen dat hier nog buiten beschouwing blijft, in hoeverre de eis van overeenstemming van ratio met de economische theorie conflicteert met de vereisten voor de berekening en voor de uitspraak. Daarop wordt in par. 2.5 ingegaan. Ook eventuele conflicten met de vereisten voor politieke aanvaardbaarheid blijven hier nog buiten beschouwing. Dat komt in par. 3 aan de orde.

Ondubbelzinnig en simpel

Aan het bevattingvermogen van de despoot hebben we geen beperking gesteld. Binnen een democratie, met een veelkoppige overheid ondersteund door een veelheid van ambtenaren, kunnen we daar niet omheen. De meeste participanten in de begrotingsdiscussie - actieve en passieve participanten, intern en extern - zijn geen begrotingspecialisten met een gedegen macro-economische achtergrond. Voor hun participatie en dus met name voor de realisering van de democratische functie is het nodig dat de ratio ondubbelzinnig is en simpel. Hier wordt met ondubbelzinnigheid bedoeld dat niet afhankelijk van de concrete omstandigheden een andere (simpele) redenering van toepassing is. Het is voor buitenstaanders juist een van de wonderlijke kenmerken van de economische wetenschap, dat

veelal met enige inspanning de redenering wel te volgen is, maar dat het steeds weer een verrassing blijft welke redenering van toepassing wordt geacht.

Juist

De eis dat de ratio in overeenstemming moet zijn met de economische theorie, is een concretisering van de nog algemenere eis dat de ratio juist dient te zijn. De concretisering geldt als men via de begrotingsnorm een macro-economische doelstelling wil bereiken of de realisering van andere doelstellingen afhankelijk is van de macro-economische ontwikkeling. Los daarvan geldt de eis van juistheid van de ratio uiteraard ook als de macro-economische ontwikkeling geheel niet in het geding is, en ook dan dient de ratio, bovendien ondubbelzinnig en simpel te zijn. Een kanttekening past hier echter met betrekking tot de democratische functie.

De democratische functie regardeert de wijze waarop de begrotingsbeslissingen tot stand komen, voor zover de begrotingsnorm daarbij is betrokken (hoofdstuk 4, par. 4). Dat vereist met name dat de ratio ondubbelzinnig en simpel is. Maar de juistheid van de ratio heeft hier geen eigen dimensie omdat zij de realisering van de andere doelstellingen betreft. Het gaat er voor de democratische functie om dat op ondubbelzinnige en simpele wijze kan worden geconstateerd dat via de begrotingsnorm wordt bevorderd dat de macro-economische en micro-economische doelstellingen worden gerealiseerd en dat de norm inderdaad dwingt tot afwegen.

De reden waarom niet volstaan is met de eis van juistheid maar ook is uitgewerkt in hoeverre dit overeenstemming vereist met de economische theorie, is dat vooral hier grote moeilijkheden liggen. De vraag of de ratio juist is, blijkt vooral moeilijk te beantwoorden en al te gemakkelijk te zijn aanvaard, als de macro-economische theorie in het geding is. In hoofdstuk VII zal uitvoerig worden nagegaan in hoeverre de verschillende normen aan deze eis voldoen.

2.3 Berekening ondubbelzinnig, simpel en tijdig beschikbaar

Berekening

Met berekening wordt allereerst bedoeld de wijze waarop de begrotingsruimte en het beslag daarop worden berekend. Daarnaast slaat het ook op het resultaat van de berekening, onder andere het tijdstip waarop het resultaat ter beschikking komt.

Meestal bevat de norm geen nadere aanduiding voor de berekening. Ten aanzien van de berekeningswijze gaat men er dan waarschijnlijk van uit dat de raming zo goed mogelijk zal gebeuren. Zo veronderstellen de

klassieke normen dat de overheid ex ante zo goed mogelijk de belastingopbrengst raamt. Dat is geen gemakkelijke opgave, vroeger niet maar ondanks de uitgebreide econometrische modellen ook nu niet. Ook is het mogelijk dat de norm een vage aanduiding over de berekeningswijze van de begrotingsruimte bevat. Dat was het geval met de structurele begrotingsnorm, al was dit zo vaag en informeel dat daarin toch bijna jaarlijks wijzigingen werden aangebracht. In beginsel is het echter mogelijk dat de berekeningswijze een integraal deel van de norm is en dat ook het tijdstip waarop de berekeningen beschikbaar komen bepaald is.

Ondubbelzinnig

Wil de despoot de functies van de begrotingsnorm realiseren, dan zal de norm daaraan ceteris paribus beter voldoen naarmate de begrotingsruimte en het beslag daarop meer ondubbelzinnig kunnen worden vastgesteld. Dat is van belang voor alle functies. Baseert hij zich op de economische theorie om de omvang van de ruimte te bepalen, terwijl de berekening van de ruimte of het beslag daarop betrekkelijk willekeurig is, dan wordt het bereiken van de beoogde macro-economische doeleinden in gelijke mate twijfelachtig, gesteld al dat de theorie juist en actueel zou zijn. Het ontbreken van ondubbelzinnigheid bij de berekening van ruimte en beslag daarop frusteert ook de prioriteitsbepalende functie: de despoot mist dan de aanwijzing waar hij een streep moet zetten tussen de optie die net nog wel en de optie die niet meer gerealiseerd kan worden. Evenmin gaat er dan van de norm een aandrang uit om de efficiency en effectiviteit van de programma's te verhogen, omdat ook een iets grotere ruimte aan de norm voldoet. Ook kan de despoot dan tijdens de uitvoering of daarna niet nagaan of door onvoorziene omstandigheden de norm niet wordt gehaald; daardoor verschaft ze geen indicatie tot bijsturing.

De eis tot ondubbelzinnigheid wordt nog klemmender indien ook de bestuurlijke en politieke aspecten in de beschouwing worden betrokken. Als ruimte en beslag daarop niet ondubbelzinnig kunnen worden vastgesteld, dan dreigt de begrotingsruimte voortdurend uit te dijen doordat vooral vakdepartementen - maar ook vakspecialisten daarbuiten en belangengroepen - betogen dat aan hun wensen kan worden voldaan binnen de ruimte, mits de berekeningen op de 'juiste' of 'nog aanvaardbare' wijze geschieden. Ook verwordt de norm dan gemakkelijk tot een manipulatie-instrument, hetgeen in strijd is met de democratische functie. De minister van Financiën speelt in dat geval een dubbelrol. Nadat hij intern voor bepaalde aandrang bezweken is en de berekening zodanig heeft aangepast dat een grotere ruimte of een kleiner beslag resulteert, presenteert hij extern de nieuwe berekeningswijze als verfijning en dus als verbetering van de norm, of als uitzondering die gewenst is in verband met concrete

omstandigheden. Ook is het mogelijk dat hij er extern niet over rept, met name als de berekening zo ingewikkeld is dat de wijziging door externe deskundigen nauwelijks kan worden getraceerd. De jaren dertig staan hiervoor model. Maar ook de jaren zestig en zeventig, toen de structurele begrotingsnorm van kracht was, geven van deze praktijken ampele voorbeelden. Vrijwel jaarlijks werd in beide perioden de ruimteberekening gewijzigd en wel zodanig dat daaruit extra ruimte of een kleiner beslag resulteerde en deze wijzigingen werden extern gepresenteerd als verfijningen of gewenste uitzonderingen dan wel zonder toelichting op ondoorzichtige wijze verwerkt (verdoezeling).

Simpel

De berekeningswijze van de ruimte en van het beslag daarop dient ook simpel te zijn. Dit is een typisch bestuurlijke eis - voor de solitaire en verlichte despoot is zij nauwelijks van betekenis.

Als de berekeningswijzen ingewikkeld zijn, dan is de norm niet te controleren. Dat geldt vooral extern; intern zijn er meestal wel enkele superspecialisten aanwezig, maar ook dat geldt niet voor alle departementen. Ook een ingewikkelde berekening leidt er daardoor gemakkelijk toe dat een intern afgedwongen verruiming naar buiten wordt gepresenteerd als een verfijning of gewenste uitzondering dan wel wordt verdoezeld. Ook een norm waarvan de berekeningswijze niet simpel is, is dus een elastieke norm en een manipulatie-instrument. In dit opzicht frustreert ze op dezelfde wijze de realisering van haar functies als een norm waarvan de berekeningswijze niet ondubbelzinnig is. Veelal gaan beide overigens samen, vooral in budgettaire moeilijke tijden waarin de ingewikkeldheid hoogtepunten bereikt, zoals in de jaren dertig en zeventig.

Een norm, waarvan de berekening ingewikkeld is, met name de berekening van het beslag op de ruimte, is bovendien onhanteerbaar. Dat komt doordat een alternatief beslag dan niet door simpele compenserende verschuivingen kan worden gepresenteerd: 100 miljoen voor de ene aanwending is dan *uit een oogpunt van beslag op de ruimte* niet gelijk waardig aan 100 miljoen voor een andere aanwending, bijvoorbeeld omdat zij geacht worden een verschillend effect op de werkgelegenheid en/of op de betalingsbalans te hebben. Alle alternatieven moeten dan door specialisten worden doorgerekend. Dat is onhanteerbaar voor de interne discussies, binnen een ministerie, tussen de afzonderlijke ministers en de ministers van Financiën, en in het kabinet. En het geldt a fortiori voor de externe discussies, in het parlement en daarbuiten via radio, televisie, kranten, weekbladen en zelfs voor de discussies in de vakbladen. Een niet hanteerbare norm frustreert uiteraard evenzeer de realisering van haar functies, vooral de prioriteitsbepalende en de democratische functie.

Tijdig beschikbaar

Het resultaat van de berekeningen dient tijdig beschikbaar te zijn, en wel in drievoudig opzicht: in verband met de begrotingsvoorbereiding, met de begrotingsuitvoering en met de meerjarenraming.

Bij de begrotingsvoorbereiding dient tijdig bekend te zijn hoe groot de ruimte is voor het komende begrotingsjaar, en dat niet als voorlopige schatting maar als definitief cijfer. Met tijdig wordt in dit verband bedoeld: in het begin van de begrotingsvoorbereiding, hetgeen heden ten dage inhoudt ongeveer een jaar vóór het begrotingsjaar. Dat is niet het geval bij de conjuncturele begrotingsnorm, maar ook niet bij al die normen waarbij de feitelijke toekomstige belastingontvangsten beslissend zijn voor de ruimte.

Als het resultaat van de berekeningen niet in het begin van de begrotingsvoorbereiding beschikbaar is, worden beslissingen die afhankelijk zijn van de omvang van de ruimte, in het bijzonder prioriteitsbepalingen, uitgesteld. Dat geldt voor de despoet, maar nog meer als rekening wordt gehouden met de politiek-bestuurlijke context. Het is altijd moeilijk om binnen het kabinet tot consensus te komen, waardoor er de neiging bestaat pijnlijke beslissingen vooruit te schuiven. Een rationalisering daarvoor verkrijgt men door te wachten tot nieuwe cijfers beschikbaar zijn. Kort voor Prinsjesdag dienen dan nog moeilijke 'hangpunten' te worden opgelost. Dan vlucht men gemakkelijk naar een niet ingevulde stelpost, naar pondspondsgewijze beperking, of naar een belastingverhoging. Van afwegen - prioriteitsbepaling, bevordering van efficiency - komt dan weinig terecht en er ontstaat grote kans dat achteraf de ruimte blijkt te zijn overschreden.

Zoals boven omschreven impliceert het 'tijdig beschikbaar' dat de begrotingsruimte niet wordt bijgesteld tijdens de begrotingsvoorbereiding. Maar de eis geldt ook voor de periode daarna. De in het begin berekende ruimte dient ook te gelden gedurende de gehele begrotingsuitvoering. Ze dient dus niet te worden gewijzigd op grond van nieuwe inzichten omtrent het conjuncturele verloop of vanwege nieuwe ramingen van de belastingen waaruit mee- of tegenvallers ontstaan. Ook dit geldt reeds voor de despoet maar vooral vanwege de politiek-bestuurlijke context. Als tijdens de begrotingsuitvoering rekening moet worden gehouden met hernieuwde ramingen, dan is men alsmaar bezig met bijstellen, intern maar ook extern. Dat vreet tijd en emotie, ten koste van het 'regeren', het stellen van prioriteiten voor de langere termijn. Voor het betrokken jaar leidt het tot een ad hoc beleid, een gebrekkige afweging: meevallers worden besteed aan uitgavencategorieën die snel verhoogd kunnen worden, beperkingen gaan naar categorieën waarop politiek en juridisch op korte termijn beknibbeld kan worden. De prioriteitsbepaling beperkt zich dus tot

een beperkt assortiment, met bovendien meestal weinig aandacht voor de gevolgen op iets langere termijn. Bovendien is er een gerede kans dat de reactie asymmetrisch is: op indicaties voor een grotere ruimte wordt snel gereageerd, terwijl men terughoudend is ten aanzien van indicaties voor een kleinere ruimte, zoals conjuncturele oververhitting bij de conjunctuurnorm of belastingtegenvallers bij de klassieke normen en bij de ad hoc norm voor het feitelijk tekort. Dan schuift men de beslissing voor zich uit tot er nieuwe gegevens beschikbaar komen, interpreteert de situatie als nog niet alarmerend of de tegenvaller als incidenteel. De jaren zestig en zeventig geven ampele voorbeelden van de asymmetrische conjuncturele reacties; dezelfde jaren en vooral de jaren tachtig, toen de ad hoc norm voor het feitelijk tekort gold, staan model voor een heftisch en asymmetrisch reageren op mee- en tegenvallers.

Het tijdig beschikbaar zijn van de ruimteberekening houdt bovendien in dat de ruimte redelijk betrouwbaar enige jaren vooruit berekend kan worden. Daardoor wordt het mogelijk om bij ongewijzigd beleid (inclusief ongewijzigde belastingdruk) enige jaren vooruit de uitgaven te confronteren met de beschikbare ruimte. Meestal blijkt dan dat de ruimte aanzienlijk wordt overschreden. Dat geldt a fortiori indien men ook rekening houdt met nieuw beleid en met een veiligheidsmarge voor onvoorzien. Daaruit volgt dan de conclusie dat er omgebogen moet worden. Daarmee kan men echter niet wachten tot het zover is, want op korte termijn zijn de uitgaven weinig flexibel (dl. 2, p. 71).

Ook de behoefte aan een meerjarig berekenbare begrotingsruimte geldt reeds voor de despoot maar nog veel meer vanwege de politiek-bestuurlijke context. De inflexibiliteit van de uitgaven komt immers in hoge mate doordat belangengroepen zich tegen aantasting van verkregen rechten verzetten en doordat vakministers en sectorspecialisten in het parlement de ruimte die bij ongewijzigd beleid op een departement vrijkomt (bijvoorbeeld minder scholieren door het demografisch verloop) claimen voor nieuwe uitgaven binnen het eigen departement (bijvoorbeeld verlaging klassedeler). Bovendien plegen vakdepartementen, gesteund door belangengroepen als hun clientèle, van *nieuwe* uitgaven de toekomstige stijging zoveel mogelijk te maskeren. Dat is de 'wigmethode': het gaat hen in eerste instantie om een principebesluit; de stijging daarna is dan impliciet aanvaard.

2.4 Uitspraak ondubbelzinnig en simpel

Uitspraak

Met uitspraak wordt bedoeld het oordeel óf en in welke mate de begroting in de concrete omstandigheden aan de norm voldoet. Zij heeft betrekking op de begroting als totaliteit, niet op afzonderlijke posten. Die uitspraak kan gedaan worden in verschillende stadia van de begrotingscyclus: tijdens de voorbereiding, tijdens de uitvoering, of na de afsluiting. Ze kan al of niet ondubbelzinnig en simpel zijn. Zo laat de norm van sluitende totale dienst de uitspraak toe dat de begroting sluit of niet sluit, en dus in dat opzicht al of niet juist is. Hanteert men een conjuncturele begrotingsnorm, dan zal die uitspraak meestal aanzienlijk genuanceerder zijn.

Ondubbelzinnig en simpel

De uitspraak die op grond van de norm gedaan kan worden, moet ondubbelzinnig en simpel zijn. Voor de despoet geldt vooral de ondubbelzinnigheid, voor de concrete politiek-bestuurlijke werkelijkheid gelden zij beide. De redenen zijn in hoge mate dezelfde als die welke voor de ondubbelzinnigheid en simpelheid van de berekeningswijze zijn genoemd. Als de norm niet resulteert in een uitspraak die ondubbelzinnig is en simpel, dan is zij oncontroleerbaar en onhanteerbaar, intern en vooral extern. Dat doet afbreuk aan de realisering van alle begrotingsfuncties en leidt ertoe dat de norm verwordt tot een manipulatie-instrument. Liefst in één cijfer dient tot uitdrukking te worden gebracht of de begroting aan de norm voldoet, bijvoorbeeld doordat een saldo al of niet nul is.

Ondubbelzinnigheid en simpelheid in uitspraak zijn vooral van belang voor het grote publiek, dat passief aan de begrotingsdiscussies deelneemt. Via de media verneemt het publiek dan of al of niet aan de norm wordt voldaan en of de eventuele afwijking groot is. Gegeven de economische fundering die men aan de norm hecht (zie hierna, par. 3), zal men daaruit concluderen of de begroting als geheel al of niet 'economisch verantwoord' is. De begroting, met haar ontelbaar vele posten en onvoorstelbaar grote bedragen, komt aldus binnen het beoordelingsvermogen van het publiek. Dat is van belang voor de democratische functie en tevens leidt het er toe dat regering en parlement zich stringenter aan de norm gebonden voelen, waardoor ook de realisering van de andere functies wordt ondersteund.

Aan de ondubbelzinnigheid en simpelheid in uitspraak heeft het in bijna de gehele na-oorlogse periode ontbroken. Het geldt het minste voor de ad hoc norm voor het feitelijk tekort waartoe men omstreeks 1980 overging. Toen werd het tekort als percentage van het nationaal inkomen vergeleken met een normgetal. Op zich laat dat een betrekkelijk simpele uitspraak toe.

De ratio en berekeningswijze waren echter niet ondubbelzinnig en simpel en ondergingen wijzigingen die niet steeds consistent waren. Daardoor was het in feite niet duidelijk over welk tekort het nu precies ging. Maar dan geldt ook dat alleen een genuanceerde, dus niet een ondubbelzinnige en simpele, uitspraak mogelijk is. In alle andere jaren werd in feite een conjuncturele norm gehanteerd, hetzij als enige norm, hetzij als aanvullende. De daarop gebaseerde uitspraken waren vaag en ongrijpbaar.

Ter illustratie verwijs ik naar de begroting van 1952,¹ de laatste van minister Lieftinck, die handhaving van het monetaire evenwicht als een van de criteria hanteerde (dl 3, p. 176). De begroting vertoonde een tekort op de totale dienst, dat echter gepaard ging met een overschot op dat deel van de begroting dat ontstaat als de kapitaaluitgaven en -ontvangsten buiten beschouwing worden gelaten. Hij stelt dan dat het beroep op de kapitaalmarkt weliswaar positief mag zijn, maar kleiner dient te zijn dan het saldo van de kapitaaldienst. Als argumentatie voert hij aan dat er voldoende ruimte op de kapitaalmarkt dient over te blijven voor de lagere overheid en het bedrijfsleven, zonder dat het rijk een beroep doet op inflatoire financiering. Het beroep op de kapitaalmarkt dient bovendien beperkt te zijn in verband met de hoge staatsschuld. Tenslotte noemt hij als verdediging dat de uitgaven van de kapitaaldienst voor een zeer belangrijk deel uit militaire investeringen bestaan, die in wezen improductief zijn. Deze argumenten regaderen de economische fundering van de norm, maar het is onduidelijk waarom daar nu uit resulteert dat een tekort van 267 miljoen gulden 'juist' is (bij een negatief saldo op de kapitaaldienst van 571 miljoen gulden). Dit geldt overigens voor al die jaren waarin de regering verklaart dat zij van mening is dat het tekort met het oog op de kapitaalmarkt verantwoord is, een formulering die na 1952, tot in het begin van de jaren zeventig, bijna standaard is, ook nadat de kapitaaldienst uit het gezichtsveld was verdwenen.² De uitspraak heeft veel weg van een oncontroleerbare bezweringsformule.

1. *Miljoenennota 1952*, blz. 2.

2. Zie ook dl. 3, blz. 178 en 179. Sinds het midden van de jaren vijftig wordt aan het onderscheid van de begroting in diensten geen aandacht meer gegeven. Sinds 1957 heeft de indeling van de begroting in diensten geen betekenis meer voor de begrotingsnorm.

2.5 Conclusies

Vereisten

Wil een norm effectief functioneren dan dient zij - afgezien van haar politieke aanvaardbaarheid - ondubbelzinnig en simpel te zijn. Deze vereisten kwamen in 2.1, 2.3 en 2.4 naar voren met betrekking tot ratio, berekening en uitspraak.

Daarnaast dient dan nog haar ratio juist te zijn, waaronder in overeenstemming met de economische theorie, terwijl de berekeningen tijdig beschikbaar moeten zijn.

Despoot-model

Uit de speurtocht naar de vereisten voor de effectiviteit van een begrotingsnorm, blijkt dat deze meer omvatten dan de technisch-economische vereisten die gelden voor het despootmodel. Dat model heeft wel didactische waarde, maar schiet tekort voor de analyse van de concrete werkelijkheid van het Nederland-van-nu. Dan dient ook rekening te worden gehouden met de vereisten die voortvloeien uit het interne en externe milieu en uit de democratische functie. Daardoor ontstaan nieuwe vereisten terwijl andere een extra accent verkrijgen. Zich beperken tot de technisch-economische vereisten is even levensvreemd als het despootmodel waarop die vereisten zijn gebaseerd. En deze conclusie geldt reeds zonder dat rekening is gehouden met de politieke aanvaardbaarheid en met de invloed die daarvan uitgaat op de effectiviteit. Het gaat hier immers over de vereisten voor beperkte effectiviteit.

Overlapping

Een begrotingsnorm waarvan de berekening en de uitspraak ondubbelzinnig en simpel zijn, voldoet voor zover het de afwegingsfunctie betreft ook aan de vereisten die aan de ratio gesteld worden op voorwaarde dat de eisen voor de berekening en de uitspraak met betrekking tot de afwegingsfunctie, berusten op de redenering: 'als daaraan wordt voldaan, dan kan er niet gesjoemeld worden, dus dwingt de norm tot afwegen'. Dat is een juiste, ondubbelzinnige en simpele redenering. In feite is dat dan het tweede deel van de ratio met betrekking tot de afweging. Het eerste deel bestaat uit de argumentatie dat de berekening en de uitspraak inderdaad ondubbelzinnig en simpel zijn.

Steeds geldt voor dat deel van de micro-economische functie dat betrekking heeft op de uitvoeringsbeheersing en de controle achteraf, dat niet apart hoeft te worden aangetoond dat de ratio juist, ondubbelzinnig en simpel is, als eenmaal vaststaat dat de berekeningen en de uitspraak ondubbelzinnig en simpel zijn. Immers, als de berekeningen en de uit-

spraak ondubbelzinnig en simpel zijn, dan staat tevens vast dat de norm voldoet aan de eisen die aan een controle-instrument gesteld moeten worden, rekening houdend met de milieu's waarbinnen de meetlat fungeert: een juiste, ondubbelzinnige en simpele ratio vereist namelijk dat de berekening en de uitspraak aan die eisen voldoen.

Tenslotte zij opgemerkt dat de micro-economische begrotingsfunctie met betrekking tot de solvabiliteit (doelstellingen voor rentelast, tekort en overheidsschuld) tevens een macro-economische dimensie heeft, doordat niet-handhaven van deze doelstellingen de monetaire stabiliteit van het land in gevaar brengt. Dat blijkt uit het verleden en vormt zelfs het belangrijkste argument voor de EMU regels met betrekking tot deze grootheden (zie hoofdstuk IX). Deze dimensie duid ik verder aan als soliditeit.

Uit de voorgaande drie alinea's gecombineerd met het gegeven dat de democratische functie betrekking heeft op de wijze waarop de andere functies worden gerealiseerd (par. 2.2), volgt dat een belangrijke vereenvoudiging kan worden aangebracht als het er om gaat of een begrotingsnorm voldoet aan de *combinatie* van de vereisten. Geldt namelijk de genoemde voorwaarde voor de afwegingsfunctie, dan kan voor de vereisten met betrekking tot de ratio volstaan worden met na te gaan of ze juist, ondubbelzinnig en simpel is ten aanzien van de macro-economische functie, mits daaronder de soliditeit mede is begrepen; de juistheid heeft dan betrekking op de overeenstemming met de economische theorie. Als aan de vereiste voor de ratio ten aanzien van de macro-economische functie is voldaan, en tevens is voldaan aan de andere vereisten van beperkte effectiviteit, dan is *daardoor* ook voldaan aan de vereisten voor de ratio ten aanzien van de andere functies.³

Anderzijds mag hieruit niet geconcludeerd worden dat de ondubbelzinnigheid en simpelheid in berekening en uitspraak en de tijdige beschikbaarheid van de berekeningen niet tevens van belang zouden zijn voor het realiseren van de macro-economische functie. Gesteld dat in een concreet geval de ratio van de macro-economische doelstellingen juist, ondubbelzinnig en simpel is, dan leidt de betreffende norm toch niet tot de beoogde macro-economische doelstelling als de norm in feite van elastiek is of op andere wijze niet aan de overige vereisten voldoet.

Conflicten

In hoeverre verdragen de onderscheiden vereisten elkaar? Sluiten zij elkaar uit? In 2.2 is er reeds op gewezen dat de vereisten voor de *ratio* onderling

3. Dit geldt voor de problematiek van hoofdstuk VII. In hoofdstuk VIII is sprake van specifieke ratio's voor de afwegingsfunctie. Op de juistheid daarvan wordt dan ook expliciet ingegaan.

veelal conflicteren doordat de economische theorie die van toepassing wordt geacht meestal gecompliceerd en niet-eenduidig is, waardoor de eis dat de ratio in overeenstemming moet zijn met de economische theorie conflicteert met de eis dat zij ook ondubbelzinnig en simpel moet zijn.

De ingewikkelde economische theorie komt tot uitdrukking in overeenkomstig ingewikkelde *berekeningen* (modellen) en leidt tot *uitspraken* waarin met vele nuances rekening wordt gehouden. Die berekeningen en uitspraken zijn dus niet simpel, maar zij zijn ook niet ondubbelzinnig: onder de deskundigen heerst geen overeenstemming over die theorie, noch over de specificatie van de modellen, noch over de kwantificering van de exogenen (de externe data en de vertraagde endogenen) terwijl ieder model stochastische afwijkingen impliceert. Aldus botst de eis dat de ratio van de norm in overeenstemming moet zijn met de economische theorie bij implicatie met de vereisten van ondubbelzinnigheid en simpelheid in berekening en uitspraak. Bij implicatie botst zij ook met de eis dat de *resultaten van de berekening* tijdig beschikbaar dienen te zijn. Met het voortschrijden der tijd komen namelijk steeds nieuwe gegevens beschikbaar voor de schatting van de exogenen. Daardoor is de berekende ruimte aan voortdurende wijziging onderhevig, hetgeen in strijd is met de eis van 'tijdig beschikbaar'.

Ook als de ratio van de economische theorie simpel zou zijn, dan kan toch noodzakelijkerwijze niet aan de vereisten voor de berekening en het resultaat van de berekening worden voldaan indien de omvang van de begrotingsruimte is gebaseerd op een prognose van de macro-economische ontwikkeling. Beide gaan samen bij de Keynesiaanse normen volgens welke de begrotingsruimte en daarmee de begrotingsimpuls wordt gehanteerd als instrument van economische politiek. Men dient dan zelfs niet alleen een prognose te maken maar ook aan te kunnen geven dat de gekozen begrotingsruimte optimaal is. Ook voor de norm van sluitende dienst is de berekening van de begrotingsruimte op een macro-economische prognose gebaseerd, zelfs als haar doelstelling en ratio micro-economisch zijn. Sluitende dienst impliceert immers dat voor de berekening van de begrotingsruimte kennis van de endogene belastingtoeneming en van de belastingen in het lopende jaar vereist is, en die hangen beide af van de toekomstige economische ontwikkeling, met inbegrip van de belastingen. Er is ook dan dus een prognose nodig van de macro-economische ontwikkelingen in het lopende en het komende jaar. Dit conflicteert noodzakelijk met de eis dat de berekening ondubbelzinnig en simpel is. Een ondubbelzinnige berekening houdt in dat er geen twijfel is dat alleen op deze wijze de berekening juist is. Bij een macro-economische prognose is dat niet mogelijk. Men kan proberen een zojuist mogelijke prognose te maken met behulp van de toegepaste macro-economische theorie. Maar iedere bereke-

ning is dan aanvechtbaar en onzeker, en in ieder geval niet simpel. Men kan ook volstaan met een uiterst simpele extrapolatie, maar dan is ze in ieder geval niet ondubbelzinnig. En in beide gevallen geldt dat naarmate de tijd voortschrijdt nieuwe gegevens ter beschikking komen, waardoor nieuwe berekeningen meer betrouwbaar lijken, dus minder dubbelzinnig. De berekeningen blijven daardoor aan voortdurende wijzigingen onderhevig en zijn in die zin niet 'tijdig beschikbaar'.

Uit het voorgaande volgt dat niet iedere begrotingsnorm aan alle vereisten voor beperkte effectiviteit voldoet. Uiteindelijk impliceert dit een spanning tussen de doeleinden die men met de begrotingsnorm nastreeft en de vereisten voor beperkte effectiviteit. In het voorgaande is gewezen op conflicten die 'veelal' optreden en 'noodzakelijkerwijze' en die beide verband houden met de karakteristieken van de economische theorie. De begrotingsnorm die in hoofdstuk VI wordt gepresenteerd is er op gericht juist deze conflicten te vermijden.

3 Vereisten voor beperkte politieke aanvaardbaarheid

Om na te gaan waaraan een begrotingsnorm dient te voldoen om politiek aanvaardbaar te zijn, gaan we te rade bij de politicologische theorie van de overheidsfinanciën waarvan in deel 1 een summier overzicht is gegeven (dl 1, p. 35 e.v.). Daarbij laten we in deze paragraaf nog buiten beschouwing of de vereisten voor beperkte effectiviteit zoals genoemd in par. 2, eveneens van belang zijn voor de politieke aanvaardbaarheid.

3.1 Doelstelling in overeenstemming met heersende ideologie

Doelstelling

In paragraaf 2 bleef de doelstelling van de begrotingsnorm buiten beschouwing; Zij werd als gegeven aanvaard, en er werd slechts nagegaan aan welke eisen de begrotingsnorm dient te voldoen om de doelstelling te effectueren. Voor de politieke aanvaardbaarheid van een norm echter is de doelstelling cruciaal.

In de loop van de tijd zijn aan de begrotingsnorm velerlei doelstellingen toegekend, zoals; het voorkomen van excessieve *burden of the debt* (sluitende totale dienst, ad hoc norm van het feitelijke tekort), evenwichtige verdeling van lasten over de generaties (klassieke begrotingsnormen), scheppen van voorwaarden voor evenwichtige groei (klassieke begrotingsnormen, structurele begrotingsnorm), vergroting van budgetdiscipline (structurele begrotingsnorm), stabilisering van de conjunctuur (conjunctu-

rele begrotingsnorm). In de discussies over de gewenste begrotingsnorm die rond 1990 gevoerd worden, komt de idee van juiste afweging tussen uitgaven en ontvangsten die een verschillende tijdsdimensie hebben, sterk naar voren. De lijst is niet compleet, het zijn slechts voorbeelden. Ze zijn ook vaag omschreven en buiten discussie blijft of zij het beoogde doel realiseren, en in die zin effectief zijn.

Wil een norm politiek aanvaardbaar zijn, dan moet allereerst haar doelstelling in overeenstemming zijn met de heersende ideologie. Dit ligt voor de hand: de norm moet de kiezers aanspreken om aanvaard te worden en aanvaard te blijven en daarvoor is de doelstelling van de norm cruciaal.

Overeenstemming met heersende ideologie

Evenals de andere vereisten is ook de eis dat de doelstelling in overeenstemming dient te zijn met de heersende ideologie, geen absolute maar een relatieve eis: een norm kan meer of minder aan de eis voldoen.

De mate waarin een norm overeenstemt met de heersende ideologie, is dikwijls moeilijk te bepalen. Veelal is de individuele kiezer zich nauwelijks bewust welke ideologie hij met betrekking tot de begrotingsnorm aanhangt en hanteert hij gelijktijdig verschillende ideologieën. Bovendien hebben niet alle kiezers dezelfde ideologieën. Dat maakt de eis tot een moeilijk te hanteren criterium, ze kan moeilijk geobjectiveerd worden. Het gaat echter niet aan daarom te doen of ze niet bestaat: hoewel moeilijk objectiverbaar is het politiek relevant of en in welke mate een begrotingsnorm politiek aanvaardbaar is. Dat geldt niet alleen voor de invoering maar in hoge mate ook voor een bestaande norm. Naarmate een norm minder verankerd is in de heersende ideologie van de achterban, is een politicus eerder geneigd de norm op te geven als het moeilijk wordt. Ook wordt er dan gemakkelijker tegen gezondigd. Dit laatste is echter strikt genomen nu nog niet aan de orde, want dat betreft de invloed van de politieke aanvaardbaarheid op de effectiviteit.

Met heersende ideologie wordt uiteraard bedoeld de heersende ideologie van de kiezers. In de 19e eeuw waren dat de census-kiezers, nu zijn dat vrijwel alle Nederlanders boven de 18 jaar, zij het dat niet alle groepen politiek even relevant zijn. Dat hangt onder andere af van hun aantal, van de machtsmiddelen waarover zij beschikken en van hun betrokkenheid ('gepassioneertheid').

Door de regering gehanteerde doelstellingen

Waarschijnlijk sloot voor de periode 1813-1939 het regeringsstandpunt dat in normale tijden alleen voor direct rendabele uitgaven geleend mag worden, doch dat in moeilijke tijden een ruimer beginsel toelaatbaar is,

vrij goed aan bij de heersende ideologie: het was gericht op een zuinig en voorzichtig beleid waarbij toekomstige belastingverhoging en staatsbankroet worden voorkomen.⁴ Dat sprak de censuskiezer aan: hij paste dat in zijn eigen huishouding toe, kon ze ethisch funderen en zij kwam tegemoet aan zijn afkeer voor belastingverhoging en zijn trauma voor staatsbankroet (Stevens 1976). En het is ook begrijpelijk dat deze regel voor de gezonde financiering zozeer zat ingeslepen dat zij met de invoering van het algemeen kiesrecht (1917-1922) niet dadelijk opzij werd gezet.

Na de Tweede Wereldoorlog behoorde de censuskiezer reeds enige decennia tot het verleden en raakte het kopen op afbetaling meer verbreid. Dat maakte het vermogensbeginsel - dikwijls aangeduid als het beginsel van duurzaam nut - meer aanvaardbaar. Daarnaast sijpelden geleidelijk ook flarden van Keynesiaanse functional finance door tot het grote publiek, terwijl de angst voor een staatsbankroet steeds meer verdween. Met name de conjuncturele begrotingsnormering, gericht op bestrijding van werkloosheid, was toen lange tijd populair (zie verder hoofdstuk VII).

3.2 Ratio in overeenstemming met de heersende ideologie en juist

Voor de politieke aanvaardbaarheid van de norm is niet alleen nodig dat haar doelstelling de kiezer aanspreekt, datzelfde geldt voor de ratio, de redenering om van doelstelling tot concrete norm te komen. Beide zijn bovendien dikwijls moeilijk te scheiden. Daarom dient ook de ratio in overeenstemming te zijn met de heersende ideologie. Maar dat is niet voldoende. De ratio van de ideologie kan onjuist zijn. Naarmate dat evidentier het geval is, zal de politieke aanvaardbaarheid meer ondergraven worden, doordat politici en kiezers daaraan in sterkere mate argumenten ontleen die tegen de norm pleiten. Zij zullen dat niet alleen doen bij de invoering van de norm maar ook later, na de invoering, met name als het moeilijk wordt.

Een ratio die overeenstemt met de heersende ideologie zal in ieder geval simpel zijn. Als de ratio alleen toegankelijk is voor specialisten, dan heeft zij geen aansluiting bij de ideologie.

4. De doelstelling sloot dus niet aan bij het 'groeiprobleem' dat vooral door de Angelsaksische klassieken werd beklemtoond. Ook het 'afwegingsprobleem' bleef overigens buiten beschouwing. De hoofdaandacht viel op het 'budgettaire probleem' en op het 'financieringsprobleem' met name van dreigend staatsbankroet (Zie voor de genoemde problemen hoofdstuk II paragraaf 2).

Door de regering gehanteerde ratio's

De ratio's die in de periode 1813-1939 in feite door de regering gehanteerd werden, waren in zoverre in overeenstemming met de heersende ideologie dat zij louter micro-economisch waren, aansluitend bij de genoemde micro-economische doelstellingen. Het micro-economische karakter blijkt alleen al hieruit dat in geen enkele regeringsnota, noch in de parlementaire discussie een macro-economische overweging werd genoemd. Als het ging om de hoofdregel dat alleen voor direct rendabele uitgaven geleend mocht worden, was de redenering bovendien heel simpel. Dat betrof voornamelijk kredieten. Dan gold de simpele redenering dat schuldfinanciering geen netto budgettaire lasten mee brengt zodat er geen gevaar is voor toekomstige belastingverhoging noch voor aantasting van de kredietwaardigheid met als uiterste consequentie staatsbankroet. Moeilijker te volgen was dikwijls de argumentatie die moest aantonen waarom in concrete gevallen van de hoofdregel mocht worden afgeweken. In feite was dan dikwijls sprake van gewrongen rationaliseringen waarop vanuit het parlement kritiek werd geleverd (Stevens 1976).

Na de Tweede Wereldoorlog worden ook macro-economische argumenten gehanteerd om de begrotingsnorm te beoordelen, vooral overeenkomstig de Keynesiaanse gedachtengang. Hoewel globaal aansluitend bij de heersende ideologie, was de ratio dikwijls zeer technisch en gewrongen. In dat opzicht stonden zij op gespannen voet met de heersende ideologie (Zie verder hoofdstuk VII).

3.3 Geen plotselinge, geen grote en geen langdurige 'beperking' noch 'verkraping'

Een begrotingsnorm kan nog zo goed aansluiten bij de heersende ideologie, als zij kwantitatief ongunstig uitpakt, is zij toch politiek niet of nauwelijks aanvaardbaar. De vereiste aansluiting bij de heersende ideologie is daarvoor wel een noodzakelijke voorwaarde, maar beslist niet een noodzakelijke én voldoende voorwaarde. Ook de kwantitatieve uitwerking dient politiek aanvaardbaar te zijn. Waaraan moet de kwantitatieve uitwerking voldoen opdat de norm met name in moeilijke omstandigheden politiek niet onaanvaardbaar wordt?

In de politiek - maar niet alleen daar - is het moeilijk een stap terug te doen. Het doet zich voor als het voorzieningenniveau daalt of de lastendruk stijgt. Ik duid dat verder aan als 'beperking'. Tegen iedere beperking ontstaat politieke weerstand, vooral bij de groep die er door getroffen wordt. Dan geldt het verleden in hoge mate als norm, als een verkregen recht dat niet mag worden aangetast of een last die niet mag worden

verzwaard. In dat opzicht zijn alle politieke partijen conservatief, althans voorzover het haar eigen kiezers betreft.

Dit wil overigens niet zeggen dat iedere beperking politiek onmogelijk is. Politici wegen voor- en nadelen tegen elkaar af. In termen van het in deel 1 genoemde politicologische model vormt daarbij stemmenmaximalisatie (op korte termijn en op de eigen deelmarkt) hun regulerende motivatie. In dat licht beschouwd, zijn beperkingen politiek minder acceptabel naarmate meer geldt dat zij plotseling optreden, groot zijn of langdurig zijn. In het opschrift van deze subparagraaf is dat verwoord met: geen plotselinge, geen grote en geen langdurige 'beperking'. Als korte aanduiding zal ik dit verder hanteren, maar het zal duidelijk zijn dat dit niet zo absoluut is bedoeld. Het is politiek moeilijker naarmate een aspect zich in sterkere mate voordoet en naarmate de drie aspecten meer gelijktijdig optreden.

Geen plotselinge 'beperking'

Een bestaande norm waarvan de handhaving impliceert dat op korte termijn aanzienlijke beperkingen nodig zijn, krijgt het moeilijk te verduren. Er is tijd voor nodig voordat kiezers en politici van de noodzaak van beperkingen overtuigd zijn: een tijd van zielenmassage, een respijtperiode waarin dikwijls de nood ook nog hoger moet stijgen. Alleen bij een acute ramp, zoals een oorlog, zijn snelle beperkingen mogelijk. Soms is ook eerst een kabinetscrisis nodig. Het optreden van het kabinet Lubbers I in 1982 is van een en ander een typisch voorbeeld. Beoogde 'ombuigingen' hadden reeds jaren schipbreuk geleden, totdat het kabinet-Lubbers I het roer omgooide. Het verschijnsel blijft echter niet tot die ene maal beperkt. In de jaren twintig en dertig deed het zich ook voor.

De overheidsfinanciën zijn als een supertanker die slechts met vertraging kan worden bijgestuurd, en dan iets doorschiet.

Geen grote en geen langdurige 'beperking'

Dat grote beperkingen ceteris paribus politiek moeilijker te accepteren zijn dan kleine, behoeft nauwelijks betoog: er moet dieper worden ingesneden en politiek steeds gevoeliger sectoren worden er door getroffen.

De grootte van een beperking slaat niet alleen op de grootte in een bepaald jaar, maar ook op de gecumuleerde omvang over alle min of meer aaneensluitende jaren waarin van beperking sprake is. Naarmate de gecumuleerde omvang groter wordt, groeit de politieke weerstand er tegen. Het 'achterstandssyndroom' gaat dan steeds sterker werken doordat de 'getroffenen' in toenemende mate een achterstand registreren, en wel langs twee wegen. Allereerst door vergelijking met andere sectoren: ambtenaren, werknemers in de semi-overheidssector zoals ziekenhuizen,

en uitkeringsgerechtigden constateren dat hun inkomen in toenemende mate achterblijft bij de loonontwikkeling in het bedrijfsleven, hogere ambtenaren berekenen dat zij meer inleveren dan lagere, verplegers protesteren dat zij meer terug zijn gegaan dan specialisten, en leraren wijzen erop dat zij achterlopen op de rijksambtenaren. Behalve door vergelijking met anderen ontstaat het achterstands syndroom door vergelijking met het verleden. Dat betreft niet alleen de mate waarin gecumuleerd het inkomen is achteruitgegaan, maar ook een toenemende werkdruk; op bijzondere wijze doet het zich voor bij overheidsvoorzieningen met investeringskarakter, waarbij het effect van de bezuiniging pas na een cumulatie over jaren blijkt. Dat betreffen investeringen in materiële infrastructuur en overheidsgebouwen in ruime zin, maar ook immateriële investeringen, zoals uitgaven voor onderwijs; bij deze laatste duurt het jaren voordat het 'produkt' op de markt verschijnt en uitgetest is.

Tenslotte is ook het aantal jaren waarin achtereen sprake is van beperking van belang. Naarmate de tijdsduur groter is, groeit de weerstand, door ombuigingsmoeheid, zoals bleek bij het aantreden van het kabinet Lubbers III.

Geen plotselinge, geen grote en geen langdurige 'verkrapping'

'Beperking' heeft betrekking op de aantasting van het voorzieningenniveau en verhoging van belastingdruk. Politiek bezwaarlijk zijn echter ook 'verkrappingen'. Daaronder versta ik een vermindering van de begrotingsruimte ten opzichte van de aanvankelijke verwachting. Blijken deze verwachtingen te optimistisch, dan moet het beslag op de begrotingsruimte worden bijgesteld door uitgavenverlaging of autonome belastingverhoging, alles ten opzichte van de oorspronkelijke verwachting. Die oorspronkelijke verwachting is tijdens de begrotingsvoorbereiding een eerdere versie, daarna, met name tijdens de begrotingsuitvoering, is zij de oorspronkelijk ingediende begroting. Ook voor verkrappingen geldt dat zij politiek meer bezwaarlijk zijn naar mate zij plotseling optreden, groter zijn en zich meer jaren achtereen voordoen.

In hoofdstuk VI (par. 5) en hoofdstuk VII (par. 5) wordt nader op deze begrippen ingegaan, ook kwantitatief.

3.4 De rationaliseringsfunctie en beperkte politieke aanvaardbaarheid

In paragraaf 2 werden de vereisten genoemd voor de beperkte effectiviteit van de begrotingsnorm. Daarbij gaat het om de effectiviteit in het realiseren van haar functies, waarmee zijn bedoeld: de macro-economische, de prioriteitsbepalende, de micro-economische en de democratische functie.

Buiten beschouwing is gelaten de in paragraaf 4 van hoofdstuk IV genoemde rationaliseringsfunctie, de vlag die de lading moet dekken. Ook de in 3.1, 3.2 en 3.3 genoemde vereisten voor de politieke aanvaardbaarheid laten de rationaliseringsfunctie buiten beschouwing. Dit neemt niet weg dat zij in de praktijk wel een rol speelt.

De politieke aanvaardbaarheid van een bestaande norm gaat met name over de vraag of de norm gehandhaafd blijft als zij politiek onaangename consequenties meebrengt. Los van de effectiviteit in beperkte zin, is een norm politiek meer aanvaardbaar naarmate zij meer in overeenstemming is met de heersende ideologie en de beperkingen en verkraptingen niet plotseling, niet groot en niet langdurig zijn. Op korte termijn draagt daar echter óók toe bij als de norm toelaat dat er 'gesjoemeld' kan worden; dat wil zeggen dat de norm formeel blijft bestaan maar materieel ten dele wordt omzeild (IV par. 4). Daartegen kan men echter opwerpen, dat de norm dan in feite niet meer bestaat en dat aangezien 'de gelegenheid de dief maakt' een norm materieel eerder zal worden afgeschaft naarmate zij meer mogelijkheden biedt tot sjoemelen.

Als het gaat om een nieuwe norm zullen politici, afgezien van de gevolgen voor de (beperkte) effectiviteit van de norm, het positief beoordelen als een norm de mogelijkheid biedt 'soepel' te manoeuvreren, hetgeen een andere formulering is voor uitwijken naar de rationaliseringsfunctie. De rationaliseringsfunctie kan echter ook nog op een andere wijze een rol spelen. Afgezien van overwegingen van effectiviteit, is een nieuwe norm namelijk politiek meer aantrekkelijk naarmate een norm meer ruimte schept dan de oude of dan een concurrerende nieuwe norm. Zoals we in hoofdstuk VIII zullen zien spelen beide overwegingen onuitgesproken een rol in de discussie rond 1990 of de ad hoc norm voor het feitelijk tekort moet worden vervangen door de norm van een sluitende gewone dienst of van een sluitende totale dienst.

Een nieuwe norm die meer ruimte biedt dan een concurrerende norm is politiek ceteris paribus aantrekkelijker, omdat zij een hoger voorzieningenniveau c.q. een lagere belastingdruk mogelijk maakt dan de concurrerende norm. Men zou dat kunnen noemen: minder beperkingen oplegt. Om geen verwarring te scheppen met de eerder genoemde 'beperkingen' zeg ik echter liever dat zij meer 'ruimte' schept. Het verschil is dat de eerder genoemde 'beperkingen' betrekking hebben op de vergelijking van voorzieningenniveau en belastingdruk met die in een voorafgaand jaar onder vigeur van dezelfde norm, terwijl zij hier vergeleken worden met betrekking tot verschillende normen voor dezelfde tijdsperiode; dat geeft geen enkel uitsluitsel of er in enig alternatief al of niet sprake is van 'beperkingen' ten opzichte van het vorig jaar.

3.5 Conclusies

Vereisten

Wil een norm overeenkomstig de opzet blijven functioneren, dan dienen haar doelstelling en ratio in overeenstemming te zijn met de heersende ideologie. Daarnaast dient de ratio juist te zijn en moet het resultaat van de berekeningen zodanig zijn dat er 'geen plotselinge, geen grote en geen langdurige beperking noch verkrapping optreedt'. Dit zijn de vereisten voor de beperkte politieke aanvaardbaarheid, dat wil zeggen, indien de in par. 2 besproken beperkte effectiviteit buiten beschouwing wordt gelaten.

Ratio en doelstelling zijn vooral in de ideologie nauw met elkaar verweven zodat het veelal gekunsteld is haar verhouding tot de ideologie los van elkaar te beschouwen: wordt aan de één voldaan dan meestal ook aan de ander. Ik breng dit tot uitdrukking door doelstelling en ratio te zamen aan te duiden als fundering. We kunnen dan óók zeggen dat de fundering in overeenstemming dient te zijn met de heersende ideologie. Een belangrijke aanwijzing daarvoor is de eenvoud van de ratio: een gecompliceerde ratio is in ieder geval niet in overeenstemming met de heersende ideologie.

Bij de keuze van een nieuwe norm zou men uiteraard deze vereisten moeten meewegen. Dan kan echter in feite ook de rationaliseringsfunctie een rol spelen. Op grond van deze functie is een norm aantrekkelijker naarmate zij meer mogelijkheden biedt tot 'sjoemelen' en naarmate de ruimte die er uit voortvloeit groter is. Ook deze conclusie abstraheert van de effectiviteit; zij laat dus ook buiten beschouwing dat de rationaliseringsfunctie op gespannen voet staat met de beperkte effectiviteit.

Despootmodel

De vereisten voor beperkte politieke aanvaardbaarheid zijn uiteraard vreemd aan het despootmodel, want daarin speelt politieke aanvaardbaarheid per definitie geen rol. Zij volgen uit de milieus waarbinnen de begroting functioneert, met name het externe milieu, dat echter zijn weerslag vindt in de afwegingen die in het interne milieu worden gemaakt.

4 Vereisten voor effectiviteit en andere conclusies

Vereisten voor effectiviteit

In de paragrafen 2 en 3 werden, uitgaande van de vier functies van de begrotingsnorm, de vereisten opgespoord waaraan de begrotingsnorm dient te voldoen om respectievelijk beperkt effectief en beperkt politiek aanvaardbaar te zijn. Die werkwijze heeft de volgorde bepaald waarin zij naar

voren zijn gekomen. Voegen we ze samen in een logische volgorde, dan blijken de vereisten betrekking te hebben op: doelstelling, ratio, berekening, 'beperking' en 'verkrapping', en uitspraak.

- *doelstelling* en *ratio* (fundering) in overeenstemming met heersende ideologie.⁵
- *ratio juist* (waaronder in overeenstemming met economische theorie), ondubbelzinnig en simpel.
- *berekening* ondubbelzinnig, simpel en tijdig beschikbaar.
- *'beperking' en 'verkrapping'* niet plotseling, niet groot en niet langdurig.
- *uitspraak* ondubbelzinnig en simpel.

Het valt op in hoe sterke mate de eis van ondubbelzinnigheid en simpelheid naar voren is gekomen. Zij geldt voor de ratio, de berekening en de uitspraak.

Hoewel de vereisten verkregen zijn door uit te gaan van de beperkte effectiviteit en de beperkte politieke aanvaardbaarheid, is de betekenis van deze gecombineerde vereisten dat naarmate een norm meer aan deze vereisten voldoet zij beter de vier begrotingsfuncties realiseert en dus effectiever is (effectief zonder beperking). Dit vloeit voort uit het feit dat de effectiviteit en politieke aanvaardbaarheid elkaar versterken: een norm is effectiever naarmate zij politiek meer aanvaardbaar is en politiek meer aanvaardbaar naarmate zij effectiever is. Meer formeel luidt de bewijsvoering als volgt.

De effectiviteit van een norm is groter naarmate zij meer voldoet aan de vereisten voor beperkte effectiviteit en naarmate zij méér politiek aanvaardbaar is. Zij is politiek meer aanvaardbaar naarmate zij meer voldoet aan de vereisten voor beperkte politieke aanvaardbaarheid en zij meer effectief is. Bijgevolg is zij meer effectief naarmate zij meer voldoet aan de vereisten voor beperkte effectiviteit en beperkte politieke aanvaardbaarheid.⁶

5. Stelt men als doel van de begrotingsnorm dat zij (ook) dient te bevorderen dat bij het afwegen rekening wordt gehouden met de toekomstdimensie van de overheidsuitgaven en inkomsten, dan geldt dit vereiste ook voor die ratio. Daarop wordt in hoofdstuk VIII ingegaan.

6. In formules: voor E is effectiviteit (zonder beperking), P is politieke aanvaardbaarheid (zonder beperking), e is vector van vereisten voor beperkte effectiviteit, p is vector van vereisten voor beperkte politieke aanvaardbaarheid, en f, g, en h tekens voor positieve functies. Dan geldt:

$$E = f [e, P]$$

$$P = g [p, E]$$

Dat een norm meer effectief is naarmate zij politiek meer aanvaardbaar is, komt doordat er dan minder gemakkelijk tegen gezondigd wordt en zij ook minder gemakkelijk formeel wordt afgeschaft. En zij is politiek meer aanvaardbaar naarmate zij effectiever is, omdat politici en kiezers er prijs op stellen dat de begrotingsfuncties worden gerealiseerd, of althans dit niet negatief waarderen. Dit laatste zou het geval zijn, als politici en kiezers prijsstellen op de rationaliseringsfunctie. Het is duidelijk dat dan heel andere eisen gelden. Dan moet men een norm hebben die gelegenheid biedt tot sjoemelen. En dat staat haaks op een norm die ondubbelzinnig en simpel is.⁷ Het gehele betoog berust echter op de veronderstelling dat men geen rationaliseringsfunctie wenst.

Macro-economische problemen

Indien de ratio van de begrotingsnorm bestaat uit een ingewikkelde macro-economische redenering, dan conflicteert zij met de eis van simpelheid die nodig is voor de beperkte effectiviteit. Bovendien is zij dan niet in overeenstemming met de heersende ideologie, daar die in iedere geval simpel is, zodat zij ook negatief uitwerkt op de beperkte politieke aanvaardbaarheid. Bijgevolg ondergraaft eenzelfde kenmerk - het ingewikkelde karakter van de ratio - dan direct zowel als indirect de effectiviteit.

Verder is reeds gebleken dat iedere norm waarvan de berekening van de begrotingsruimte berust op een macro-economische prognose, noodzakelijk conflicteert met de vereiste dat de berekening ondubbelzinnig, simpel en 'tijdig beschikbaar' is.

Een ratio die gebaseerd is op een ingewikkelde economische theorie en een berekening van de begrotingsruimte die berust op een macro-economische prognose, gaan samen in de Keynesiaanse normen. Alleen al daaruit kan worden geconcludeerd dat de effectiviteit van die normen te wensen overlaat.

Politieke keuze en wetenschap

Het is uiteraard mogelijk dat de politiek kiest voor een norm die niet voldoet aan een of meer van de voorwaarden ter voorkoming van noodzakelijke conflicten. Bijvoorbeeld een norm waarvan de berekening van de begrotingsruimte zo dubbelzinnig en gecompliceerd is dat de rationaliseringsfunctie volop kans krijgt, of een norm die een discretionaire Keynesi-

$$\text{dus } E = f [e, (p,E)] = h [e,p]$$

7. De vereisten voor beperkte effectiviteit en beperkte politieke aanvaardbaarheid zouden dan conflicteren zodat ze hier samengevoegd zouden kunnen worden in een *positieve* functie, de functie $E = h [e,p]$ in voetnoot 4.

aanse conjunctuurpolitiek veronderstelt of toelaat, of een norm van jaarlijks sluitende dienst.

In al deze gevallen kan de wetenschap niet zeggen dat zulk een politieke keuze goed of fout is. Wel kan zij aangeven op welke functies de norm expliciet is gebaseerd en welke functies zij buiten beschouwing laat. Ook kan zij er op wijzen in hoeverre de vereisten voor de functies conflicteren en welke gevolgen daarvan verwacht mogen worden. Dat gebeurt in de hoofdstukken VII en VIII. Hier volgen alleen nog enige algemene opmerkingen over de rationaliseringsfunctie.

Rationaliseringsfunctie als politieke keuze

De rationaliseringsfunctie kan men afdoen als strijdig met de vier 'officiële' begrotingsfuncties: ze frustreert de effectiviteit van die functies. Dat geldt op korte termijn en direct. Maar het geldt nog meer op iets langere termijn en indirect. Naarmate een norm namelijk meer elastisch blijkt en er ook openlijk meer uitzonderingen op gemaakt worden, verliest ze aan politiek gezag, waardoor ze steeds minder als norm gaat fungeren en daardoor steeds minder effectief wordt. Afgezien van deze beoordeling uit een oogpunt van efficiency, kan men korte metten maken met de rationaliseringsfunctie als zijnde ethisch verwerpelijk 'want sjoemelen hoort niet'.

Daartegenover kan men de politieke werkelijkheid plaatsen: vrijwel steeds, zij het met wisselende intensiteit, heeft de begrotingsnorm een rationaliseringsfunctie vervuld. Moet men daaruit niet concluderen dat het (vrijwel) onmogelijk is die functie buiten te sluiten en dat het derhalve weinig realistisch is dat te beogen? En zou men niet kunnen verdedigen dat die functie ook *wenselijk* is, omdat in de politiek het onverzoenbare verzoend moet worden op straffe van onbestuurbaarheid? Is daarom niet een 'soepele' begrotingsnorm wenselijk?

Hier is sprake van een conflict. Dat kan de wetenschap niet oplossen. Overigens zij er wel op gewezen dat een norm die 'soepel' is c.q. 'sjoemelen' toelaat, niet alleen steeds minder effectief wordt ten aanzien van de officiële begrotingsfuncties maar ook, doordat zij steeds meer haar gezag verliest, steeds minder kan functioneren als de vlag die de lading moet dekken. De rationaliseringsfunctie ondermijnt ook zich zelf. Dit is echter meer een effect op langere termijn, terwijl het hanteren van de rationaliseringsfunctie vooral berust op overwegingen van korte termijn.

Naarmate de begrotingsnorm ondubbelzinniger en simpeler is (naar ratio, berekening en uitspraak) laat zij minder ruimte voor verfijningen, verdoezelingen en uitzonderingen, dus voor de rationaliseringsfunctie. De mogelijkheid om zijn toevlucht te nemen tot de rationaliseringsfunctie wordt er dus door beperkt. Het lijkt paradoxaal maar zulk een norm beperkt ook de behoefte daartoe. Politici weten dat via de rationaliserings-

functie pijnlijke beslissingen kunnen worden voorkomen, maar zij weten ook dat dat strijdig is met de effectiviteit van de norm, hetgeen óók een politiek desideratum is, en ook weten zij dat op lange termijn de rationaliseringsfunctie zichzelf ondermijnt. Bovendien, als de norm ondubbelzinnig en simpel is, dan versterkt dat de rol van de politicus als coördinator doordat het duidelijk is dat zijn weigering niet berust op een starre interpretatie van de budgetnorm, maar op een onontkoombare afweging van prioriteiten die door de budgetnorm ondubbelzinnig wordt opgelegd. Alleen een openlijke overschrijding van de norm zou die keuze kunnen ontgaan, en dat wordt politiek minder gewaardeerd.

Er bestaat óók minder behoefte aan de rationaliseringsfunctie naarmate de beperkingen die door de norm worden opgelegd niet plotseling optreden, niet groot en niet langdurig zijn.

VI

De trendmatige begrotingsnorm

1 Inleiding

Alternatieve norm

In dit hoofdstuk wordt een alternatieve begrotingsnorm gepresenteerd die zoveel mogelijk tegemoet komt aan de vereisten uit hoofdstuk V. Dat de norm er 'zoveel mogelijk' aan tegemoet komt, berust uiteraard op een subjectieve schatting, een evaluatie. Daarop valt echter niet de nadruk. Die valt op het aangeven van de redenen waarop de gemaakte keuzen berusten en op de kwantitatieve uitwerking met empirische gegevens. De uiteindelijke evaluatie kan pas daarna geschieden, en dan nog alleen door vergelijking met andere normen, want geen enkele norm voldoet volmaakt aan de vereisten; daaraan is hoofdstuk VII gewijd.

Bij de formulering van de alternatieve norm wordt ervan uitgegaan dat ervan wordt afgezien om de begrotingsruimte te baseren op een macro-economische prognose en a fortiori om ze te hanteren als instrument van discretionaire economische politiek, en ook dat er niet wordt beoogd om de norm te gebruiken als middel om de rationaliseringsfunctie te realiseren. Onder die veronderstellingen doen de in hoofdstuk V (par. 2, 5 en 4) gesignaleerde noodzakelijke conflicten zich niet voor. Daarom wordt in dit hoofdstuk met die conflicten verder geen rekening gehouden.

Globaal geformuleerd luidt de norm: *de begroting dient trendmatig te sluiten*. Exacter en daarom technischer geformuleerd houdt zij in dat de quote van het tekort trendmatig naar nul tendeert. Voorlopig wordt ervan uitgegaan dat met tekort het financieringstekort wordt bedoeld; op de keuze van het tekort wordt nader ingegaan in par. 4.1 en uitvoerig in hoofdstuk VIII.

Economische fundering

De eis van *sluiten* berust primair op een micro-economische fundering: voorkomen van hoge rentebetalingen, behoud van kredietwaardigheid, voorkomen van staatsbankroet. Daarnaast beoogt zij een gunstig investeringsklimaat te scheppen door de voorspelbaarheid van het financiële

overheidsbeleid en door het vertrouwen in de degelijkheid daarvan, hetgeen een macro-economische fundering is. Dat de norm niet gericht is op een jaarlijks, maar op een trendmatig sluitende begroting, komt tegemoet aan de overweging een procyclisch overheidsbeleid te voorkomen, hetgeen eveneens een macro-economische fundering is. Deze funderingen sluiten aan bij de heersende ideologie en de daarbij behorende mythe en bovendien vinden zij in haar ratio steun in de economische theorie. Dit wil overigens niet zeggen dat de heersende ideologie en de economische theorie geen andere dan *deze* economische funderingen mogelijk maken.

Trendmatige norm

De genoemde economische overwegingen vormen niet de enige en zelfs niet de belangrijkste reden voor de verwerping van een jaarlijks sluiten en voor de keuze voor een *trendmatig* sluiten. Die keuze berust primair op het vereiste dat de berekening van de begrotingsruimte ondubbelzinnig, simpel en tijdig beschikbaar moet zijn. Zoals in par. 2 zal blijken, is dat bij de hier gepresenteerde alternatieve norm, die ik verder aanduid als de trendmatige begrotingsnorm, het geval.

De naam trendmatige begrotingsnorm reminisceert aan de structurele begrotingsnorm uit de jaren zestig en zeventig (de Zijlstra-norm). Ze is daarop geïnspireerd maar tracht de bezwaren daarvan te vermijden. Gemeenschappelijk aan beide is dat de norm niet geformuleerd is met betrekking tot het feitelijke tekort: dat kan afwijken van het beoogde trendmatige c.q. structurele tekort. Daarmee in verband is ook gemeenschappelijk dat voor de berekening van de begrotingsruimte niet wordt uitgegaan van de toeneming van de feitelijke belastingen maar van de trendmatige c.q. structurele, en dat voor de bepaling van het beslag op de begrotingsruimte de mutatie van de uitgaven voor het begrotingsjaar t niet wordt berekend ten opzichte van de feitelijke uitgaven in $t-1$ als terminus a quo maar ten opzichte van de uitgaven in $t-1$ volgens de oorspronkelijk ingediende begroting (III par. 2.2). Gemeenschappelijk is ook dat binnen de begrotingsruimte compenserende verschuivingen (III par. 2.2) mogelijk zijn, maar dat geldt voor iedere saldonorm. Met trendmatig wordt echter niet hetzelfde bedoeld als met structureel; daarom ook juist is een andere naam gekozen. Het verschil vloeit voort uit de verschillen in fundering.

Met structurele norm wordt bedoeld dat het tekort aansluit op een geprognostiseerde of wenselijk geachte macro-economische ontwikkeling, na correctie voor conjuncturele en incidentele invloeden. Zij impliceert dat voor de berekening van de begrotingsruimte wordt uitgegaan van een belastingtoeneming die aansluit bij bovengenoemde macro-economische ontwikkeling (de structurele belastingtoeneming). Een prognose kan altijd verfijnd en dus gewijzigd worden, vooral als er nieuwe gegevens beschik-

baar komen en a fortiori geldt dat voor een wenselijk geachte ontwikkeling. 'Structureel' impliceert daarom dat elk jaar keuzen worden gemaakt over de concrete doelstelling van de norm en over de berekeningswijze en kwantificering van de beschikbare (begrotings-)ruimte.

Met trendmatige norm wordt bedoeld dat het tekort rond de nullijn slingert en wel zo dat langdurige en grote afwijkingen worden voorkomen. De berekening van de begrotingsruimte is, volgens een vaste procedure, uitsluitend gebaseerd op realisatiecijfers; zij bestaat uit een belastingstijging die gebaseerd is op een ontwikkeling in het verleden (de trendmatige belastingstijging; deze pretendeert niet overeen te komen met de feitelijke of met de structurele stijging) en uit een nader te noemen correctiefactor. 'Trendmatig' impliceert dat over de berekeningswijze van de ruimte (na aanvaarding van de norm) geen keuzen meer gemaakt worden en ook dat een eenmaal berekende ruimte definitief is, en voorts dat het beleid zich verder aanpast aan de norm, die als een automatische piloot tot het beoogde doel leidt.¹

Een budgettair gedrag overeenkomstig de trendmatige norm is dus een uitgesproken voorbeeld van een 'precommitment' met betrekking tot de begrotingsruimte en het tekort.² Dit in tegenstelling tot een 'discretionair' gedrag, waarvan alle eerder genoemde normen uitgaan, ook de structurele begrotingsnorm.

Uit het vervolg zal moeten blijken of en hoe de trendmatige norm het waarmaakt dat het tekort inderdaad om de nullijn slingert zonder grote en zonder langdurige afwijkingen. Of echter afwijkingen als langdurig of groot aangemerkt worden berust *uiteindelijk* op een subjectieve waardering.

1. Ter onderscheiding van de *structurele* grootheden die voorkomen bij de berekeningen voor de structurele begrotingsnorm in hoofdstuk III, duid ik de *trendmatige* grootheden niet aan met een tilde er boven maar een balk. Zo is bijvoorbeeld \bar{B}_t de structurele belastingopbrengst in t-1 en \bar{B}_t de trendmatige.

Om aan te duiden dat trendmatige groeiperunages worden berekend als gemiddelde van feitelijke perunages staat er eerst een punt en dan een balk boven, bijvoorbeeld \bar{Y} als trendmatig groeiperunage van Y (zie formule 3). Dit in tegenstelling tot structurele groeiperunages als \bar{Y} uit hoofdstuk III, die in beginsel berekend worden uit de structurele absolute grootheden (vgl. hoofdstuk III par. 2.1 voetnoot 4).

2. Vgl. Jacob de Haan, *Public Debt Pestiferous or propitious* (Groningen 1989) blz. VII 2. De Haan is van mening dat ex ante 'in the context of monetary and fiscal policy literal and full commitment is probable impossible'. De trendmatige norm bewijst het tegendeel: hiervoor geldt wèl 'literal and full commitment' ex ante.

Opzet van dit hoofdstuk

In par. 2 worden de omschrijving en berekeningswijze van de begrotingsruimte aan de orde gesteld en geconfronteerd met de eisen dat zij simpel, ondubbelzinnig en tijdig beschikbaar dienen te zijn. Daarna wordt in par. 3 nagegaan, welke consequenties een zo berekende begrotingsruimte heeft voor het tekort, met name of en waardoor het kort naar nul tendeert. Tenslotte volgen in de paragrafen 4 en 5 kwantitatieve uitwerkingen die zijn gebaseerd op empirische gegevens.

2 Berekening van de begrotingsruimte**2.1 Realisatiecijfers**

Voor de trendmatige norm berusten alle berekeningen met betrekking tot de begrotingsruimte uitsluitend op realisatiecijfers, dus niet op schattingen, ramingen. Daardoor zijn ze ondubbelzinnig, als ten minste bovendien de berekeningswijze vooraf is vastgesteld, dus in feite een deel van de aanvaarde norm uitmaakt. En daarvan gaan we uit.

Het uitsluitend gebruik van realisatiecijfers is fundamenteel voor de onderhavige norm, en ook specifiek: het komt niet voor bij de andere normen (in casu de normen genoemd in hoofdstuk I (par. 3)).

2.2 Omschrijving

Overeenkomstig par. 2.1 van Hoofdstuk IV wordt de begrotingsruimte (BR) gedefinieerd als het bedrag dat overeenkomstig de norm beschikbaar is voor de algebraïsche som van de stijging van de netto relevante uitgaven (ΔU) en de exogene belastingverlaging ($-\Delta B^{\text{exog}}$). Dit geldt voor iedere norm en betreft haar bestemming. Specifiek voor een norm is de bepaling van de begrotingsruimte: hoe wordt ze verkregen? Welnu, voor de onderhavige norm geldt dat de begrotingsruimte gelijk is aan de trendmatige belastingstijging (ΔB) verminderd met een correctiefactor (αF_2). Dus:

$$BR = \overline{\Delta B} - \alpha F_2 \quad (1)$$

Hier rijzen dadelijk enige vragen. Waarom is deze omschrijving een uitvloeisel en concretisering van het trendmatig naar nul tenderen van het tekort? Anders gezegd: als de begrotingsruimte wordt omschreven zoals in (1) en de overheid houdt zich daaraan zodat $\Delta U - \Delta B^{\text{exog}}$ als beslag op de

begrotingsruimte daaraan gelijk is, ontstaat dan een tekort dat trendmatig naar nul tendeert? Een andere vraag is: hoe wordt de trendmatige endogene belastingstijging berekend en hoe de correctiefactor? Op deze vragen gaan we in het verdere verloop van deze paragraaf in.

2.3 De trendmatige belastingstijging

Technische berekeningswijze

De trendmatige belastingstijging wordt op de volgende manier berekend

$$\Delta \bar{B} = B_{-2}(1 + \bar{Y})\bar{\pi}\bar{Y} \quad (2)$$

Hierin is B_{-2} de feitelijke belastingontvangst op transactiebasis in het jaar $t-2$, \bar{Y} het trendmatige stijgingspercentage van het nationaal inkomen en $\bar{\pi}$ de waarde van de trendmatige progressiefactor.³ \bar{Y} en $\bar{\pi}$ worden in (6) en (7) nader gedefinieerd.

\bar{Y} en $\bar{\pi}$ zijn het rekenkundig gemiddelde van hun waarden in het basisjaar en enige voorafgaande jaren, in casu het rekenkundig gemiddelde over de jaren $t-2$, $t-3$, $t-4$ en $t-5$

$$\bar{Y} = \sum_{j=2}^5 \dot{Y}_j / 4 \quad (3)$$

$$\bar{\pi} = \sum_{j=2}^5 \pi_j / 4 \quad (4)$$

Toelichting

Aan de berekening van (2) ligt de fictie ten grondslag dat in het jaar $t-1$ de belastingen toenemen met het trendmatige stijgingspercentage van het nationaal inkomen tot $B_{-2}(1 + \bar{Y})$. De berekende belastingen voor het jaar $t-1$ gaan dus wel uit van de trendmatige stijging, maar zonder rekening te houden met de progressie. Dit is gebaseerd op de gedachte dat op langere termijn genomen de totale progressie wordt teruggegeven zodat uit dien hoofde niet automatisch een stijging van de macrodruk ontstaat. Voor het jaar t , het begrotingsjaar, wordt eveneens uitgegaan van een trendmatige

3. Evenals in hoofdstuk III wordt ook hier de progressiefactor gedefinieerd als de elasticiteit van de (rijks)belastingen ten opzichte van het nationaal inkomen, en wel in differenties, dus

$\pi \equiv \dot{B}^{\text{endog}} / \dot{Y}$ voor $\dot{B}^{\text{endog}} \equiv \Delta B^{\text{endog}} / B_{-1}$, $\Delta B^{\text{endog}} \equiv \Delta B - \Delta B^{\text{exog}}$, en $\dot{Y} \equiv \Delta Y / Y_{-1}$ en naar analogie $\bar{\pi} \equiv \bar{B}^{\text{endog}} / \bar{Y}$.

stijging van de belastingen, maar nu wordt ook rekening gehouden met de progressie: die vergroot de ruimte (indien $\bar{\pi} > 1$), over de aanwending waarvan de regering heeft te beslissen. En die aanwending, bijvoorbeeld teniet doen van de *macroprogressie*, vormt een deel van het beslag op de begrotingsruimte. Stel dat $B_2 = 120$ mld. gld. $\bar{Y} = 0,05$ en $\bar{\pi} = 1,10$, dan groeien de belastingen in t-1 trendmatig tot 126 mld. gld. en bedraagt in t de trendmatige stijging $120 \times 1,10 \times 0,05 = 6,93$ mld. gld.

In (2), (3) en (4) fungeert het jaar t-2 als basisjaar. Daar de berekeningen uitsluitend op realisatiecijfers gebaseerd dienen te zijn, komt het jaar t-1 niet in aanmerking als basisjaar: bij het indienen van de begroting voor het jaar t, op de derde dinsdag van september van t-1, zijn er nog geen realisatiecijfers van t-1 en dus a fortiori niet bij het begin van de begrotingsvoorbereiding. Zoals vermeld begint de begrotingsvoorbereiding voor het jaar t ongeveer een jaar vóór het begrotingsjaar, dus rond 1 januari van t-1. Strikt genomen nog twee maanden eerder. Dan zijn er zelfs nog geen cijfers van t-2. Dat wil echter niet zeggen dat t-2 niet als basisjaar genomen kan worden. Het materiële begrotingsaanschrijven van het ministerie van Financiën aan de departementen, dat de voorstellen van Financiën bevat, wordt verstuurd in februari van t-1. Dan zijn de realisatiecijfers voor de belastingen van t-2 beschikbaar. Voor het stijgingspercentage van het nationaal inkomen \bar{Y} moet dan voor een deel nog met schattingen gewerkt worden, maar de fout die men maakt zal niet groot zijn en zij werkt blijkens (3) slechts voor 1/4 door op het gemiddelde \bar{Y} . In augustus van t-1 wordt het officiële realisatiecijfer door het Centraal Bureau voor de Statistiek gepubliceerd, maar het is reeds in mei beschikbaar.

De keuze van het jaar t-2 als basisjaar is niet wezenlijk voor de trendmatige norm. Men zou ook t-3 kunnen kiezen. Dat heeft het voordeel dat alle benodigde realisatiecijfers volledig bij het begin van de begrotingsvoorbereiding bekend zijn. Zoals we echter in de volgende alinea zullen zien, heeft een verder terugliggend basisjaar ook nadelen. Ook de middeling van \bar{Y} en $\bar{\pi}$ over 4 jaren is niet wezenlijk. Daar de aansluiting bij de *trendmatige* ontwikkeling óók is bedoeld om tot conjuncturele egalisatie te komen, ligt aansluiting bij de conjunctuurcyclus voor de hand. Die ligt echter niet vast. In de na-oorlogsperiode bedraagt hij ongeveer 5 à 8 jaren. In de gekozen kwantificering is het jaar t-5 het oudste jaar. Neemt men dat als eerste jaar van de cyclus dan is jaar t het zesde. De berekeningen sluiten dus aan bij een cyclus van zes jaren, zij het dat daarvan alleen de eerste vier zijn opgenomen. Onder bepaalde voorwaarden zou zelfs van

een anticyclisch element sprake kunnen zijn.⁴ Door t-2 (en niet t-3) als basisjaar te nemen en t-5 (en niet t-7) als oudste jaar, is gekozen voor zo recent mogelijke jaren. Dat is gedaan omdat dat het meeste aanspreekt, én omdat daardoor *structurele* wijzigingen zo snel mogelijk in de begrotingsruimte tot uitdrukking komen. Zulk een structurele wijziging deed zich bijvoorbeeld voor in en na de tweede helft van de jaren zeventig toen \dot{Y} begon te dalen van ca. 0,13 tot ca. 0,00 in 1987, terwijl ook π een sterke daling vertoonde. Sluit men daar met grote vertraging bij aan, dan baseert men gedurende lange tijd de begrotingsruimte op een niet meer bestaande sterke stijging van de belastingen. Dat leidt op zich genomen tot een sterke en langdurige vergroting van het tekort.

Confrontatie met de vereisten voor de berekening

De berekeningswijze van de trendmatige belastingstijging volgens (2), (3) en (4) beoogt ondubbelzinnig en simpel te zijn. (V par. 2.3) Dat laatste doordat ze geheel gebaseerd is op realisatiecijfers, en wel volgens een vaststaande methode. Afhankelijk van het basisjaar, is het resultaat van de berekeningen volledig of in hoge mate rond het begin van de begrotingsvoorbereiding voorhanden, terwijl het tijdens de begrotingsuitvoering niet gewijzigd behoeft te worden, zodat het tevens 'tijdig beschikbaar' is (V par. 2.3). De berekening van de ruimte voor de meerjarenramingen geschiedt op dezelfde wijze. Zij is dus even simpel maar voor de aanvang

4. Dit doet zich voor als de feitelijke cyclus zes jaar bedraagt en de endogene belastingmutatie een overeenkomstige conjunctuurschommeling vertoont. Dit blijkt uit onderstaande tabel 1. Variabele x vertoont daarin een zuiver cyclisch verloop in de tijd over een periode van zes jaar. De daaruit berekende \bar{x} als het gemiddelde over de jaren t-2 t/m t-5 vertoont een verloop waarvan de uitslagen niet alleen kleiner zijn maar ook in hoge mate tegengestelde (anticyclisch) aan het verloop van x .

Tabel 1. *Het verloop van x en \bar{x}*

variabele	waarden in de tijd (jaren)									
x	½	1½	½	-½	-1½	-½	½	1½	½	
$\bar{x} = \sum_{t-5}^{t-2} x_t / 4$	0	-½	-½	0	½	½	0	-½	-½	

van het begrotingsjaar t berust ze slechts ten dele op realisatiecijfers.⁵ Door de *trendmatige* waarden \bar{Y} en $\bar{\pi}$ worden incidentele en conjuncturele schommelingen in de belastingopbrengst vermeden of althans beperkt.⁶ Dat draagt bij aan de in V par. 3.2 genoemde vereiste 'geen plotselinge beperking'. Op deze en andere vereisten voor de politieke aanvaardbaarheid in beperkte zin, wordt nader ingegaan in paragraaf 5.

2.4 De correctiefactor

De omschrijving van de begrotingsruimte in (1) omvat een correctiefactor αF_2 . Hierin is α een constante die positief is maar kleiner dan 1 ($0 < \alpha < 1$). Hij wordt eenmaal, via een politieke beslissing, vastgesteld. α wordt vermenigvuldigd met het financieringstekort in het basisjaar, waarvoor hier, consistent met (2) en op grond van dezelfde overwegingen, is uitgegaan van $t-2$.

Doordat de correctiefactor deel uitmaakt van de begrotingsruimte, is de begrotingsruimte niet gelijk aan de trendmatige stijging van de belastingen. Zij is kleiner als er in het basisjaar een 'tekort' ($F_2 > 0$) was en groter als er in het basisjaar een 'overschot' ($F_2 < 0$) was. Daarmee zij beklemtoond dat de invloed van de correctiefactor op de begrotingsruimte wisselt met het teken van F_2 .

De correctiefactor is opgenomen om te bewerkstelligen dat de quote van het tekort naar nul tendeert, en in het bijzonder om te voorkomen dat de tekortquote escaleert. Hij is dan ook fundamenteel voor de onderhavige norm. In de paragrafen 3.3 en 4 wordt zijn werking nader onderzocht.

In par. 2.1 werd beklemtoond dat specifiek voor de trendmatige norm is dat alle berekeningen zijn gebaseerd op realisatiecijfers; dat is dus ook van toepassing op de correctiefactor. Specifiek voor deze norm is ook dat de correctiefactor als afzonderlijke grootheid deel uitmaakt van de begrotingsruimte. Ook de andere normen kennen weliswaar op enigerlei wijze een beperking van schuldfinanciering, maar die beperking komt niet tot stand via een afzonderlijke factor die fungeert als een automatische piloot. Volgens de klassieke begrotingsnormen is schuldfinanciering beperkt tot

5. Zo is bijvoorbeeld \bar{Y}_1 de trendmatige stijging van het nationaal inkomen in het jaar $t+1$, gelijk aan $(\dot{Y}_1 + \dot{Y}_2 + \dot{Y}_3 + \dot{Y}_4)/4$ terwijl voor $t+3$, het laatste jaar van de meerjarenraming, geldt $\dot{Y} = (\dot{Y}_1 + \dot{Y}_2 + \dot{Y}_3 + \dot{Y}_4)/4$.

6. De invloed van de incidentele en conjuncturele schommelingen in B_2 is niet groot doordat ze slechts een klein *deel* uitmaken van B_2 .

bepaalde uitgavencategorieën of in het geheel niet toegestaan. Volgens de ad hoc norm voor het feitelijk tekort wordt schuldfinanciering beperkt door een afzonderlijke beleidsbeslissing, hetzij per jaar hetzij per kabinetsperiode. Volgens de Keynesiaanse begrotingsnormen hangt de omvang van de schuldfinanciering af van de macro-economische ontwikkeling, conjunctureel of structureel, hetgeen een escalerende ontwikkeling van de schuldfinanciering kan inhouden (zie par. 3.5 en par. 4).

De correctiefactor heeft ook implicaties voor het conjuncturele effect van de begroting. Daarop wordt in hoofdstuk VII ingegaan.

Het is op voorhand duidelijk dat het effect van de correctiefactor sterker is naarmate α groter is. In het vervolg wordt gewerkt met de waarden 0,2 en 0,5. Om het effect van de correctiefactor duidelijk te doen uitkomen, zijn ook berekeningen gemaakt voor $\alpha = 0$, dus voor het geval er geen correctiefactor zou zijn opgenomen.

3 De gevolgen voor het tekort

3.1 Omvang

Als men zich houdt aan de begrotingsruimte van de trendmatige norm overeenkomstig (1), dan is daardoor het feitelijk tekort F bepaald. Immers, de begrotingsruimte is het bedrag dat beschikbaar is voor $\Delta U - \Delta B^{\text{exog}}$. Als men zich aan de begrotingsruimte volgens (4) houdt, dan geldt dus

$$\Delta U - \Delta B^{\text{exog}} = \bar{\Delta B} - \alpha F_2 \quad (5)$$

Echter, volgens (3) uit hoofdstuk IV geldt *altijd*

$$\Delta U - \Delta B^{\text{exog}} = \Delta B^{\text{endog}} - F_1 + F \quad (\text{IV.3})$$

Als men zich aan de begrotingsruimte volgens (1) houdt, geldt dus ook

$$\bar{\Delta B} - \alpha F_2 = \Delta B^{\text{endog}} - F_1 + F$$

en dus

$$F = F_1 - (\Delta B^{\text{endog}} - \bar{\Delta B}) - \alpha F_2 \quad (6)$$

In (6) komt tot uitdrukking dat voor de trendmatige norm het feitelijk tekort F sluitpost is, en niet een waarde aanneemt die vooraf als doelstel-

ling is vastgelegd. Technisch komt dit doordat voor de trendmatige norm de begrotingsruimte 'extracomptabel' wordt bepaald, en niet via het rechterlid van (3) uit hoofdstuk IV met F als exogene. Daarin verschilt ze met de klassieke normen en de ad hoc norm voor het feitelijk tekort en daarin komt ze overeen met de Keynesiaanse normen. (Vgl. par. 2.1 van hoofdstuk IV)

Meer in concreto hangt F af van de ontwikkeling in het verleden (via F_{-1} , ΔB en F_{-2}), van de vastgestelde waarde van de coëfficiënt α , en van de endogene belastingstijging ΔB^{endog} . Uitgaande van de ontwikkeling in het verleden en α als gegeven, is het tekort kleiner naarmate de endogene belastingstijging groter is.

In (6) is $(\Delta B^{\text{endog}} - \Delta B)$ tussen haken geplaatst, waardoor het als één factor fungeert. Het geeft het bedrag aan waarmee de feitelijke (endogene) belastingstijging afwijkt van de trendmatige. Ik noem dat de fiscale trendafwijking. Voor zover de raming van de feitelijke belastingstijging in belangrijke mate een extrapolatie is van de ontwikkeling in het verleden - wat het geval schijnt te zijn zoals o.a. zal blijken uit par. 4.4- zou men een negatieve fiscale trendafwijking als 'belastingtegenvaller' kunnen bestempelen. Zulk een belastingtegenvaller heeft bij de trendmatige norm geen invloed op de begrotingsruimte, want die wordt alleen bepaald door de *trendmatige* belastingstijging (en $-\alpha F_{-2}$). Hij werkt dan ook volledig door in de omvang van het feitelijk tekort. Overeenkomstig de opzet vinden er tijdens de rit geen bijstellingen plaats in verband met mee- of tegenvallers van de belastingen.

Hoewel F dus sluitpost is waarin de endogene belastingstijging c.q. de belastingmee- of tegenvallers volledig doorwerken, is het óók de bedoeling van de onderhavige norm dat F niet willekeurig welke waarden kan aannemen, maar dat de quote F/Y naar nul tendeert, en in het bijzonder dat zij niet escaleert. Daarmee is bij de extracomptabele berekening van de begrotingsruimte rekening gehouden door opnemng van de correctiefactor αF_{-2} . Of deze dit ook inderdaad bewerkstelligt, zal blijken uit de rest van deze paragraaf (3.2 t/m 3.5) en uit paragraaf 4.

3.2 Componenten van de mutatie in de tekortquote

In een expanderende economie is een bedrag in guldens weinig informatief als het erom gaat te bepalen of een afwijking van nul groot is. Daarom is de norm toegespitst op de *quote* van het tekort F/Y , weergegeven met φ . Uitgaande van (6) leidt de norm blijkbaar tot een tekortquote die voldoet aan

$$\varphi = \frac{F_{-1}}{Y} - \frac{\Delta B^{\text{endog}} - \Delta \bar{B}}{Y} - \frac{\alpha F_{-2}}{Y} \quad (7)$$

Uit (7) volgt dat dan voor de mutatie van de tekortquote geldt⁷

$$\Delta \varphi = -\varphi_{-1} \dot{Y} \frac{1}{1 + \dot{Y}} - \frac{\Delta B^{\text{endog}} - \Delta \bar{B}}{Y} - \frac{\alpha F_{-2}}{Y} \quad (8)$$

Aldus kan men drie 'effecten' onderscheiden die te zamen uitputtend de verandering in de tekortquote in een bepaald jaar verklaren, en wel het noemereffect $-\varphi_{-1} \dot{Y}/(1 + \dot{Y})$, het fiscale trendafwijkingeffect $-(\Delta B^{\text{endog}} - \Delta \bar{B})/Y$ en het correctiefactoreffect $-\alpha F_{-2}/Y$. Deze effecten zijn gedefinieerd inclusief het minusteken dat ervóór staat. De aldus gedefinieerde effecten kunnen positief (>0) of negatief (<0) zijn. Zijn ze positief dan wordt daardoor het tekort groter. Als bijvoorbeeld $-\alpha F_{-2}/Y > 0$ dan wordt daardoor het tekort dienovereenkomstig groter. Dat is de reden waarom ze gedefinieerd zijn inclusief het minusteken dat ervóór staat: zij geven dan het effect in termen van de quote van het tekort. De term tekort slaat hier op φ , de tekortquote in algebraïsche zin, die ≥ 0 kan zijn; φ is immers gedefinieerd als $(U - B)/Y$.⁸

De drie effecten zijn jaareffecten, en in die zin niet totale effecten. De jaareffecten beperken zich tot de werking in dat jaar. Zij houden er geen rekening mee dat een effect in een bepaald jaar invloed heeft op de

7. Uit (7) volgt

$$\Delta \varphi = \frac{F_{-1}}{Y} - \varphi_{-1} - \frac{\Delta B^{\text{endog}} - \Delta \bar{B}}{Y} - \frac{\alpha F_{-2}}{Y} \quad (7')$$

Voorts geldt

$$\begin{aligned} \frac{F_{-1}}{Y} - \varphi_{-1} &= \frac{F_{-1}}{Y_{-1}} \frac{Y_{-1}}{Y} - \varphi_{-1} = \varphi_{-1} \left(\frac{Y_{-1}}{Y} - 1 \right) = -\varphi_{-1} \frac{\Delta Y}{Y} = \\ &= -\varphi_{-1} \frac{\Delta Y}{Y_{-1}} \frac{Y_{-1}}{Y} = -\varphi_{-1} \dot{Y} \frac{1}{1 + \dot{Y}} \end{aligned} \quad (7'')$$

Substitutie van (7'') in (7') geeft (8).

8. In geval 'tekort' en 'tekortquote' overeenkomstig het spraakgebruik alléén betrekking hebben op het geval dat $F > 0$, schrijf ik het tussen aanhalingstekens, eventueel met de toevoeging $F > 0$ c.q. $\varphi > 0$. Mutatis mutandis voor $F < 0$ 'overschot' en voor $\varphi < 0$ 'overschotquote'.

effecten in andere jaren. Zo beperkt het correctiefactoreffect $-\alpha F_2/Y$ zich tot het effect van het tekort in $t-2$ op $\Delta\varphi$ in t . Er is niet in opgenomen dat daardoor in latere jaren het noemereffect, het correctiefactoreffect en eventueel het fiscale trendafwijkingeffect veranderen. Die invloed komt te zijner tijd in de betreffende jaareffecten tot uitdrukking. Op elk van de drie effecten wordt nu nader ingegaan.

3.3 Het noemereffect

De factor $-\varphi_{-1}\dot{Y}/(1+\dot{Y})$ in (8) is het noemereffect, verder afgekort als ne . Het geeft aan hoe groot de verandering van de tekortquote is tengevolge van de verandering in het nationaal inkomen, indien de beide andere effecten buiten beschouwing worden gelaten of nul zijn. Dat laatste is in beginsel mogelijk; het doet zich voor indien $\Delta B^{\text{endog}} - \Delta B = 0$ en $F_2 = 0$ (of $\alpha = 0$, hetgeen echter strijdig is met de opzet van de trendmatige norm). Als de beide andere effecten niet nul zijn, heeft de groei van het nationaal inkomen \dot{Y} ook via die effecten invloed op $\Delta\varphi$, en wel via het niveau van het inkomen Y in de noemer van die effecten, en via ΔB^{endog} , die immers beide mede bepaald worden door \dot{Y} . Het noemereffect geeft dus niet de volledige invloed aan van een verandering in het nationaal inkomen.

De *numerieke* waarde van het noemereffect is groter naarmate \dot{Y} en φ_{-1} numeriek groter zijn. Het *teken* van het noemereffect is afhankelijk van het teken van \dot{Y} en φ_{-1} . Nu geldt voor de Nederlandse naoorlogse economie, met lonen star naar beneden, dat over het algemeen $\dot{Y} > 0$. Gaan we daarvan uit, dan is het noemereffect negatief als φ_{-1} positief is, en positief als φ_{-1} negatief is. Het teken van het noemereffect is dan dus tegengesteld aan het teken van φ_{-1} . Dit is belangrijk. Het impliceert namelijk dat het *noemereffect een beweging van de quote veroorzaakt in de richting van nul*. Immers, als $\varphi_{-1} > 0$ en $ne < 0$ dan veroorzaakt het ne een negatieve mutatie in φ , waardoor c.p. φ daalt. De quote beweegt zich dan dus in de richting van nul. Als daarentegen $\varphi_{-1} < 0$ en $ne > 0$, dan veroorzaakt het ne een positieve mutatie in φ , hetgeen inhoudt dat c.p. φ stijgt. De algebraïsche stijging van een negatief getal wil echter zeggen dat het numeriek minder negatief wordt ($-6 + 2 = -4$), dus dichterbij nul komt of er doorheen schiet. Ook hier dus een beweging in de richting van nul. Minder algebraïsch geformuleerd geldt dus dat door het noemereffect, voor $\dot{Y} > 0$, een 'tekortquote' ($\varphi_{-1} > 0$) zowel als een 'overschotquote' ($\varphi_{-1} < 0$) een beweging ondergaat in de richting van nul. In die zin is het een evenwichtsherstellend effect.

Het noemereffect is niet specifiek voor de trendmatige norm. Het treedt op ongeacht de norm die men hanteert. De bovenstaande formulering was

toegespitst op (8), die betrekking heeft op de trendmatige norm en waar we in paragraaf 4 gebruik van maken. Meer algemeen geformuleerd geeft het noemereffect de verandering aan in de 'tekortquote' ($\varphi > 0$) of in de 'overschotquote' ($\varphi < 0$) tengevolge van willekeurig welke veranderingen van de noemer van de quote F/Y terwijl we aannemen dat bij die verandering van Y de teller van F/Y onveranderd blijft. Aan deze omschrijving ontleent het noemereffect zijn naam. Bij een historische analyse gaat men dan ter bepaling van het noemereffect uit van \dot{Y} , de *feitelijke* verandering van Y , terwijl men tegelijkertijd doet alsof \dot{Y} geen invloed heeft op F (wat zij vrijwel altijd wèl zal hebben). Men abstraheert dus van de invloed van \dot{Y} op de teller. Echter, als $\partial F/\partial \dot{Y} = 0$ dan ook $\partial(F/Y)/\partial \dot{Y}$. Toegepast op de trendmatige norm doet men dus als of \dot{Y} geen invloed heeft op $[-(\Delta B^{\text{endog}} - \Delta B) - \alpha F_2]/Y$, hetgeen wil zeggen dat men abstraheert van de invloed die \dot{Y} uitoefent op de som van het fiscale trendafwijkingeffect en het correctiefactoreffect. Dit spoort met de eerder gegeven (algebraïsche) formulering dat het noemereffect de verandering is in de tekortquote tengevolge van een verandering in het nationaal inkomen, indien de beide andere effecten buiten beschouwing worden gelaten of nul zijn. In deze laatste formulering gaat het om φ , de tekortquote in algebraïsche zin, die zowel ≈ 0 kan zijn.

3.4 Het fiscale trendafwijkingeffect

De factor $-(\Delta B^{\text{endog}} - \Delta \bar{B})/Y$ is het fiscale trendafwijkingeffect. Het negatieve teken voor de fiscale trendafwijking in (6) keert uiteraard terug in (7). Een positieve fiscale trendafwijking heeft dus een negatief fiscale trendafwijkingeffect, hetgeen wil zeggen dat zij leidt tot een kleinere tekortquote.

Escalerende tekortquote

Zolang fiscale trendafwijkingen op korte termijn van teken wisselen, ontstaat hierdoor geïsoleerd beschouwd - dat wil zeggen afgezien van het noemereffect en het correctiefactoreffect - slechts een golving om de aanvangswaarde van de tekortquote. Anders wordt het, indien er jaren achtereenvolgens, zeg 5 à 10 jaar, fiscale trendafwijkingen ontstaan met eenzelfde teken. Dat leidt op zich genomen tot een cumulatief effect op de tekortquote in dezelfde richting. Stel bijvoorbeeld dat jaren achtereenvolgens sprake is van een negatieve fiscale trendafwijking, dan leidt dat, geïsoleerd beschouwd, tot een voortdurend stijgende tekortquote. In feite zal er echter ook tegelijkertijd een noemereffect optreden en in de huidige verhoudingen, waar lonen en prijzen star zijn naar beneden, zal $\dot{Y} > 0$ zodat het

noemereffect de tekortquote doet dalen. Het totale effect op het tekort is dan (voor $\alpha=0$) onzeker, maar het is duidelijk dat bij een sterk negatieve fiscale trendafwijking en een zwak noemereffect de tekortquote voortdurend zal stijgen. Dan schiet een norm waarvan de ruimte niet gebaseerd is op de feitelijke belastingstijging tekort. De escalerende tekortquote die dan ontstaat, leidt tot sterk stijgende renteuitgaven, die gemakkelijk een sterk stijgende rentequote kunnen impliceren. Ook brengt zij de kredietwaardigheid van de overheid in gevaar, schokt het vertrouwen in het financiële beleid en leidt mogelijk tot een driving out of private investments.

3.5 Het correctiefactoreffect

αF_2 is de correctiefactor. Hij is een correctie op $\Delta \bar{B}$ bij het bepalen van de ruimte. Het effect van de correctiefactor op de mutatie van de tekortquote, dus het correctiefactoreffect, is blijkens (8) $-\alpha F_2/Y$. Hoe groter het 'tekort' ($F > 0$) in $t-2$, des te meer daalt daardoor, geïsoleerd beschouwd, in jaar t het tekort. Als bijvoorbeeld ook $F_2 > 0$, dan beperkt de correctiefactor de begrotingsruimte in t , en wel méér naarmate F_2 groter is; is ook $F_1 > 0$ zodat er in $t-1$ sprake is van een 'tekort', dan leidt de beperking van de begrotingsruimte door de correctiefactor ceteris paribus tot een overeenkomstige verkleining van het 'tekort', wat geheel conform de reden is waarom de correctiefactor in de omschrijving van de begrotingsruimte is opgenomen: bewerkstelligen dat de tekortquote naar nul tendeert.

Bij escalerende ontwikkeling

De correctiefactor is er vooral op gericht om te voorkomen dat een tekort escaleert, met name doordat jaren achtereen een negatieve fiscale trendafwijking tot een stijging van de tekortquote leidt die zo groot is dat zij de dempende werking van het noemereffect overtreft, met als gevolg een per saldo voortdurend stijgende tekortquote. Formeel geldt uiteraard hetzelfde voor een omgekeerde ontwikkeling: een voortdurend dalende tekortquote door een sterke en langdurige positieve fiscale trendafwijking. Maar in zulk een geval zouden politieke krachten ook zonder ingebouwde correctiefactor al gauw tot aanpassing leiden. De betekenis van de correctiefactor is dan dat hij tegemoet komt aan de politieke druk om in tijden van financiële overvloed de teugels iets te laten vieren, nu echter zonder dat de norm wordt verlaten.

De correctie werkt met vertraging doordat in jaar t het tekort uit $t-2$ de begrotingsruimte beïnvloedt. Bovendien is aanvankelijk de werking mild doordat de numerieke waarde van F_2 dan nog gering is. Naarmate echter het tekort meer uit de hand loopt, wordt de correctie sterker. Het effect

doet denken aan een supertanker die uit koers raakt en die met vertraging en aanvankelijk bijna onmerkbaar reageert op de correcties van de kapitein. (Vgl. V, par. 3.3). Daarbij hoort ook het doorschieten. Dat treedt op als door de sterke werking van de correctiefactor F_2 op den duur van teken wisselt. Dan veroorzaakt de correctiefactor zelfs 'overcompensatie', doordat hij dan nog reageert op F_2 dat nog niet van teken gewisseld was.

Bij normale ontwikkeling

Hoewel de correctiefactor vooral is bedoeld om een escalerende stijging of daling van de tekortquote af te remmen en om te buigen, heeft hij uiteraard ook consequenties voor de periode waarin niet sprake is van een sterk en langdurig effect van de fiscale trendafwijking met onveranderd teken. Dan zal echter, bij een evenwichtige start, F_2/Y gering zijn en dus ook het effect van de correctiefactor.

Bij onevenwichtige start

Anders ligt het als er bij de invoering van de trendmatige norm in het jaar t het tekort in het uitgangsjaar t_1 en in het basisjaar t_2 aanzienlijk afwijkt van nul. Dan is er sprake van een onevenwichtige start. De consequentie hiervan is dat dan reeds dadelijk op volle toeren wordt bijgestuurd via de correctiefactor. De oorsprong daarvan ligt uiteraard in het effect van de correctiefactor op de begrotingsruimte. Is er in t_2 en t_1 sprake van een aanzienlijk 'tekort', dan leidt dat tot een grote beperking van de ruimte in de jaren 0 en 1 en het omgekeerde geldt voor een 'overschot' in t_2 en t_1 . In het bijzonder grote beperkingen kunnen de invoering van de norm in de weg staan. (Vlg. V par. 3.4). Men kan aan de bezwaren tegemoet komen door te beslissen dat de coëfficiënt α pas geleidelijk aan op de beoogde waarde wordt gesteld, bijvoorbeeld geleidelijk oplopende over een periode van 5 jaar.

Tendentie naar nul

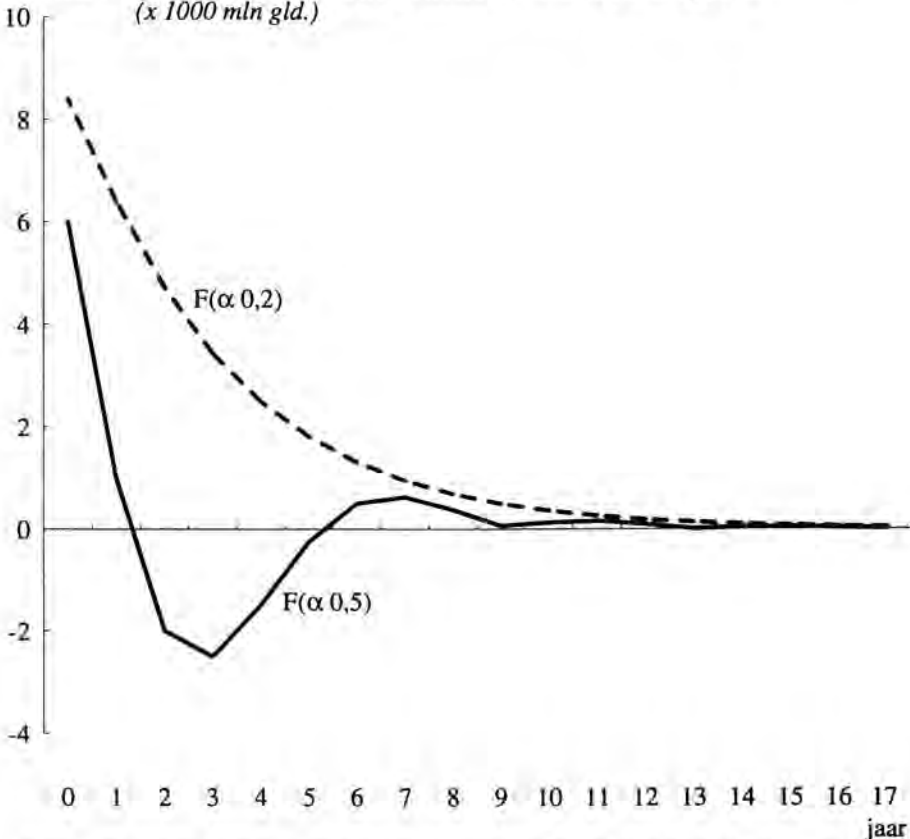
Ongeacht of het nu gaat om een al of niet escalerende ontwikkeling van de tekortquote en om een al of niet onevenwichtige start, de correctiefactor leidt er, geïsoleerd beschouwd, altijd toe dat het tekort naar nul tendeert en bij gevolg ook de quote van dat tekort. Dat wil zeggen dat uitgaande van een willekeurig jaar - dat het jaar van de start kan zijn (jaar 0) of een willekeurig jaar na de invoering van de norm (jaar k) - de correctiefactor een ontwikkeling van het tekort bevordert in de richting van nul. Het geldt ook ongeacht het teken en de omvang van het tekort in de voorafgaande jaren (-1 en -2 c.q. $k-1$ en $k-2$) en ook ongeacht de grootte van α (binnen de grenzen $0 < \alpha < 1$). De enige beperking die hieraan moet worden toegevoegd is dat de beweging naar het nulpunt niet altijd monotoon verloopt.

Voor $\alpha > 0,25$ (maar < 1) is er sprake van een oscillerend dempende beweging.

Deze werking van de correctiefactor volgt uit (6). Als de correctiefactor geïsoleerd wordt beschouwd, dus voor $(\Delta B^{\text{endog}} - \Delta B) = 0$, dan verandert (6) namelijk in

$$F = F_{-1} - \alpha F_{-2} \quad (9)$$

GRAFIEK 1: Verloop van tekort t.g.v. geïsoleerd correctiefactor effect ^a
(x 1000 mln gld.)



^a Indien $F_{-1} = 10.000$ en $F_{-2} = 8000$ mln. gld. en $\alpha = 0,5$ resp. $0,2$, $F(\alpha=0,5)$ is het tekort voor $\alpha=0,5$ en $F(\alpha=0,2)$ is het tekort voor $\alpha=0,2$

9. Zie hiervoor bijvoorbeeld L. Lips, *Wiskunde voor Economen* (Groningen 1969), blz. 252 e.v. of L.R.G. Westerman, *Wiskunde voor studie Economie* (Groningen 1984), blz. 232.

Wordt niet t-2 maar t-3 als basisjaar gekozen, dan wordt de differentievergelijking $F = F_{-1} - \alpha F_{-3}$. Deze vergelijking heeft dezelfde eigenschappen maar de tendens naar nul is minder sterk (het nulpunt wordt later bereikt en na meer oscillerende bewegingen). Dit is reden temeer om niet t-3 maar t-2 als basisjaar te kiezen.

Ik dank Prof. Dr. M.H.C. Paardekooper voor zijn hulp bij de wiskundige analyse.

Zoals kan worden aangetoond geldt voor deze differentievergelijking dat F monotoon naar nul tendeert voor $\alpha \leq 0,25$ en oscillerend voor $\alpha > 0,25$ (binnen de grenzen $0 < \alpha < 1$).⁹

Een voorbeeld hiervan geeft grafiek 1, als $F_{.1} = 10.000$ en $F_{.2} = 8000$ mln. gld. voor respectievelijk $\alpha = 0,2$ en $\alpha = 0,5$. In de praktijk wordt het geïsoleerde effect op F steeds doorbroken door een fiscale trendafwijking. Daardoor ontstaat een veelheid van geïsoleerde effecten die additief werkzaam zijn en waarvan ieder naar nul tendeert. Als het gaat om de gevolgen voor de tekortquote moet bovendien nog rekening gehouden worden met de 'verstoring' door het noemereffect. In par. 4 wordt dit via een simulatie verder uitgewerkt.

3.6 Conclusies

Doordat de begrotingsruimte van de trendmatige norm 'extracomptabel' wordt bepaald, op basis van realisatiecijfers, is het tekort sluitpost; de endogene belastingstijging c.q. de 'belastingmeevallers of tegenvallers' werken er volledig in door.

De mutatie van de tekortquote $\Delta\varphi$ is gelijk aan de som van het noemereffect (ne), het fiscale trendafwijkingeffect (fte) en het correctiefactoreffect (cfe), zoals weergegeven in (8) of herschreven als

$$\Delta\varphi = ne + fte + cfe \quad (8')$$

Dit zijn jaareffecten. Het noemereffect is niet specifiek voor de trendmatige norm, beide andere wel. Op zich beschouwd en per jaar veroorzaakt ne een beweging naar nul, is de richting en omvang van fte onzeker en houdt cfe met vertraging een correctie in naar nul. Op zich beschouwd én gecumuleerd kan fte een escalerende verloop van φ veroorzaken en gaat er van cfe een beweging naar nul uit, op de wijze waarop een supertanker wordt bijgestuurd.

In de praktijk werken de drie effecten gelijktijdig. In paragraaf 4 wordt nagegaan hoe dat in de periode 1961-1989 zou hebben uitgewerkt.

4 Tendeert de tekortquote naar nul?

4.1 Probleemstelling en veronderstellingen

Probleemstelling

In deze en de volgende paragraaf wordt via simulaties de werking van de trendmatige norm toegelicht en getoetst. In deze paragraaf 4 betreffen zij het verloop van de tekortquote. Centraal staat daarbij of, overeenkomstig de opzet, de tekortquote inderdaad naar nul tendeert en of de correctiefactor daarbij een cruciale rol vervult.

Veronderstellingen

Aan de simulaties liggen de veronderstellingen ten grondslag dat de norm in de periode 1961 - 1989 onafgebroken gegolden zou hebben en dat de regering zich er strikt aan gehouden zou hebben. Het uitgangsjaar van de simulaties is zodanig gekozen dat het samenvalt met het jaar waarin de structurele begrotingsnorm (de Zijlstra-norm) werd ingevoerd. Dit om de overeenkomsten en verschillen tussen beide normen duidelijk te doen uitkomen (Vgl. par. 1).

Alle berekeningen regarderden de sector 'rijk'. De ontvangsten en uitgaven van het rijk zijn gedefinieerd exclusief netto kredieten en exclusief schuldmutaties. Het resulterende tekort is dus niet het financieringstekort maar het vorderingstekort. Aldus wordt geen rekening gehouden met de kredietverlening aan noodlijdende bedrijven in de jaren zeventig. Maar ook worden aldus het wegvallen van kredietverlening door privatisering, het verkopen van overheidsaandelen, en de vervroegde aflossing van woningwetkredieten en studieleningen - die alle in de jaren tachtig plaatsvonden - niet als budgettaire verlichtingen aangemerkt. Uiteraard vallen aldus ook de andere in die tijd meer reguliere vormen van het verstrekken en terugontvangen van kredieten buiten de netto relevante uitgaven. Ik spreek verder niet van vorderingstekort maar van tekort, zonder nadere toevoeging. Als symbool handhaaf ik F respectievelijk φ (voor F als quote van Y).

De netto relevante uitgaven (U) zijn op kasbasis, de belastingen (B) op transactiebasis. Het tekort $F=U-B$ regardeert dus een benaderde transactiebasis. Aldus wordt versnelde belastinginning niet aangemerkt als vermindering van het tekort. Het sluit ook aan bij de progressiefactor, die op transactiebasis wordt berekend.

Als exogene belastingmutaties (ΔB^{exog}) zijn de feitelijke waarden uit de betrokken periode genomen. Als vereenvoudiging is dus aangenomen dat hantering van een andere begrotingsnorm geen invloed zou hebben gehad op de beslissingen omtrent autonome belastingmutaties. Daar die andere norm wel een andere begrotingsruimte impliceert dan die welke in de betrokken periode in feite werd gehanteerd, is de consequentie dat de verschillen tot uitdrukking komen in grotere of kleinere netto relevante uitgaven.

Ook voor de grootheden Y , B en π zijn steeds de feitelijke waarden uit de betrokken perioden genomen;¹⁰ dat geldt bij gevolg ook voor de daarvan afgeleide waarden zoals de mutaties \dot{Y} en ΔB en de trendmatige waarden $\bar{\pi}$ en $\Delta \bar{B}$. Er is dus geen rekening mee gehouden dat door hantering van een andere dan de feitelijke norm, deze waarden enigszins zouden afwijken van haar feitelijk verloop. Ook dit is een vereenvoudiging. Er wél rekening mee houden zou hantering van een min of meer uitvoerig macro-model nodig maken. De berekeningen en de resultaten zouden daardoor minder doorzichtig worden, terwijl het onzeker is of zij meer betrouwbaar zouden zijn.

4.2 Resultaten bij afwezigheid van correctiefactor

Het verloop van $\Delta\varphi(\alpha 0)$

Stel dat de trendmatige begrotingsnorm geen correctiefactor zou bevatten, evenals (o.a.) het geval was met de structurele begrotingsnorm; technisch houdt dit in dat $\alpha = 0$ (zie vergelijking (8)). De mutatie van de tekortquote is dan gelijk aan de som van het noemereffect en het effect van de fiscale trendafwijking. Deze mutatie duid ik verder aan als $\Delta\varphi(\alpha 0)$, het noemereffect van deze variant als $ne(\alpha 0)$ en het fiscale trendafwijkingeffect als fte ; de laatste is onafhankelijk van de grootte van α . Vergelijking (8') kan dus voor deze variant herschreven worden als

$$\Delta\varphi(\alpha 0) = ne(\alpha 0) + fte \quad (10)$$

Op basis van de gemaakte veronderstellingen zijn $ne(\alpha 0)$ en fte te berekenen voor de periode 1961-1989. Het resultaat is weergegeven in grafiek 2.

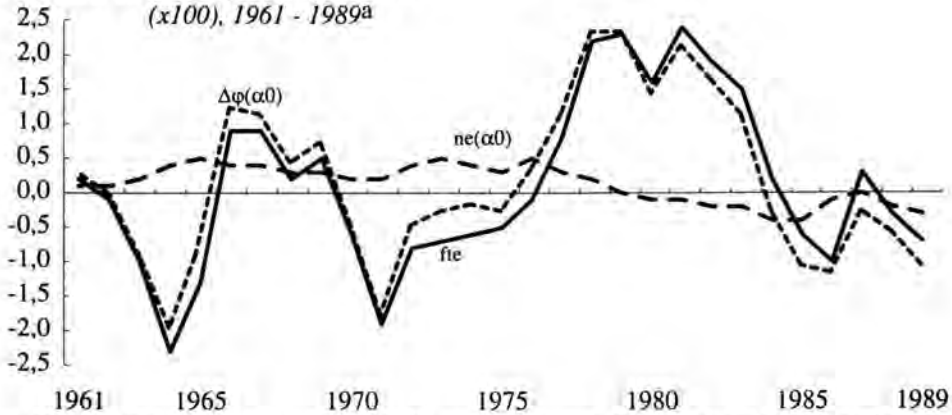
Doordat $\varphi(\alpha 0)$ tot en met 1978 negatief is en daarna positief, is het noemereffect tot 1979 positief en daarna negatief; door het noemereffect verandert de quote immers in de richting van nul. Het fiscale trendafwijkingeffect (fte) vertoont eveneens schommelingen om de nullijn, maar de perioden zijn korter. Het betrekkelijk rustige verloop van ne en fte weerspiegelt zich uiteraard in hun som $\Delta\varphi(\alpha 0)$.

Het verloop van $\varphi(\alpha 0)$

Het rustige verloop van $\Delta\varphi(\alpha 0)$ houdt echter niet in dat ook het verloop van $\varphi(\alpha 0)$ rustig is. In tegendeel, $\varphi(\alpha 0)$ vertoont grote en langdurige

10. Dit met de reeds in par. 2.3 genoemde restrictie, dat waarden van $\pi > 1,5$ gesteld zijn op 1,5 en $\pi < 0,5$ op 0,5.

GRAFIEK 2: $\Delta \varphi(\alpha 0)$ in componenten
(x100), 1961 - 1989^a



a $\Delta \varphi(\alpha 0)$ mutatie tekortquote voor $\alpha=0$, $ne(\alpha 0)$ noemereffect voor $\alpha=0$, fte fiscale trendafwijking effect

afwijkingen van de nullijn met een escalerende verslechtering over de periode 1976-1983 (grafiek 3). Dat resultaat is in strijd met de opzet van de trendmatige norm. Maar de onderhavige variant is daar ook geen zuivere representant van doordat ze geen correctiefactor bevat. Nu gaat het er juist om te illustreren, hoe zonder correctiefactor de tekortquote kan ontspreken. Hoe is dat echter mogelijk bij een betrekkelijk rustig verloop van $\Delta \varphi(\alpha 0)$? Daartoe bedenkt men dat $\varphi(\alpha 0)$ de resultante is van een gecumuleerd effect.

Immers

$$\varphi(\alpha 0) = \sum \Delta \varphi(\alpha 0) + \varphi_{1960} \quad (11)$$

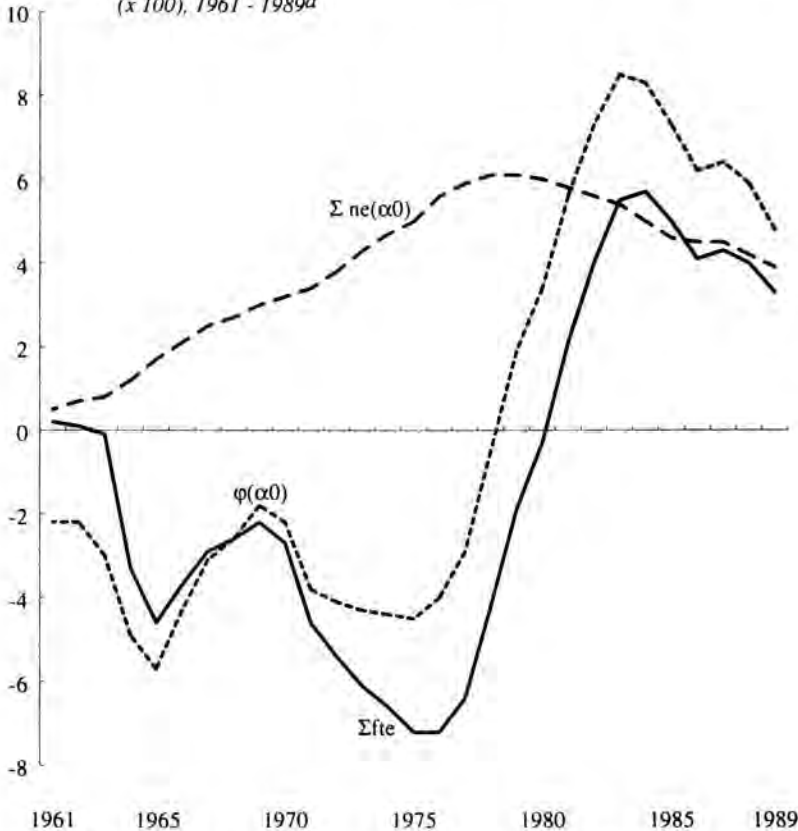
en dus ook (via 10)

$$\varphi(\alpha 0) = \sum ne(\alpha 0) + \sum fte + \varphi_{1960} \quad (12)$$

(12) is weergegeven in grafiek 3. Met één oogopslag blijkt dat het verloop

van $\varphi(\alpha 0)$ in hoge mate bepaald wordt door Σfte . Spectaculair is de invloed hiervan in de jaren 1977-1984. Dan blijft de feitelijke belastingstijging jaarlijks aanzienlijk achter bij de trendmatige stijging, zodat er jaarlijks sprake is van een negatieve fiscale trendafwijking, 'belastingtegenvallers'. Dat leidt op zich tot een voortdurende verslechtering van de quote, oplopend tot 12,9 procentpunt. Hier manifesteert zich het bezwaar van een trendmatige norm zonder correctiefactor: als er jaren achtereen een aanzienlijke negatieve fiscale trendafwijking optreedt, dan uit zich dat in een escalerende verslechtering van de quote. Hoezeer niet alleen het

GRAFIEK 3: $\varphi(\alpha 0)$ en componenten
(x 100), 1961 - 1989^a



$\varphi(\alpha 0)$ tekortquote voor $\alpha=0$, $\Sigma ne(\alpha 0)$ gecumuleerd noemer effect voor $\alpha=0$, Σfte gecumuleerd fiscale trendafwijkingeffect

teken maar ook de omvang van de fiscale trendafwijking van belang is, blijkt uit de vergelijking van de periode 1977-1984 met de voorafgaande periode 1970-1976, die slechts 1 jaar korter is. Ook toen is de fiscale trendafwijking niet van teken veranderd -zij het dat het teken tegengesteld was-, maar het gecumuleerde effect is dan slechts 5 punten.

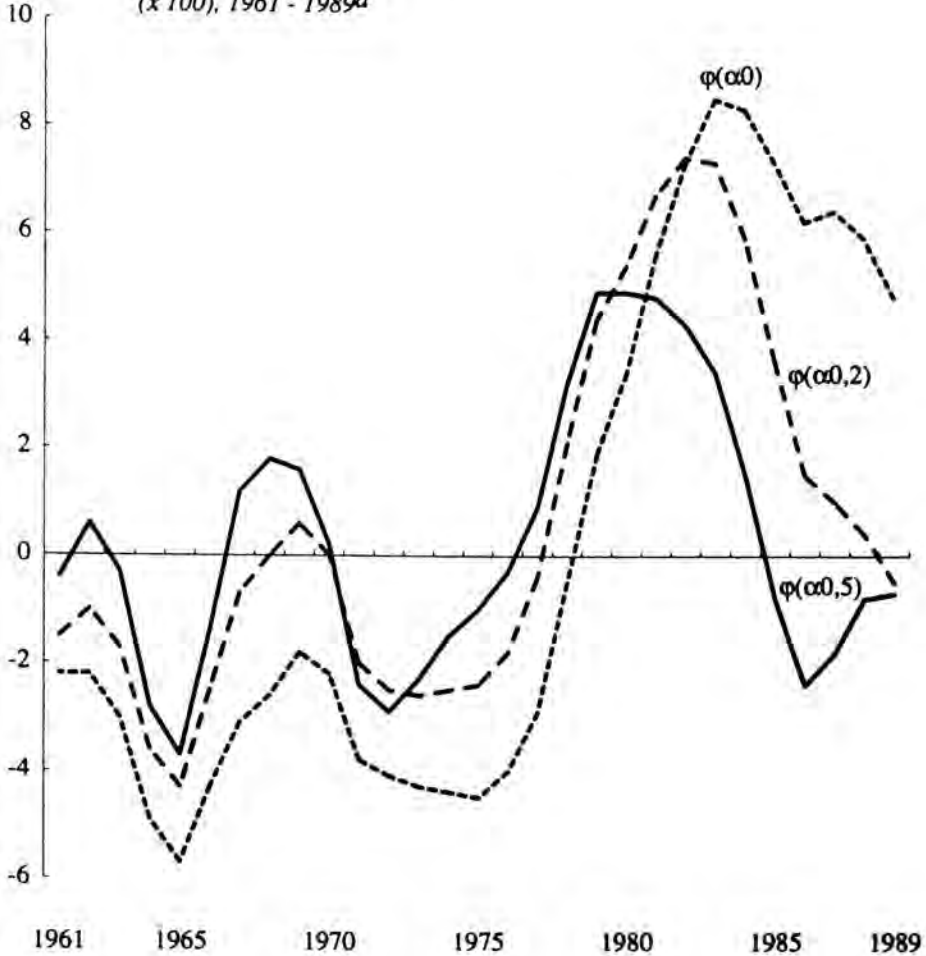
Bij afwezigheid van een fiscale trendafwijking zou het noemereffect geleid hebben tot een voortdurende beweging van de quote naar de nullijn. Door het optreden van de fiscale trendafwijking wordt dit niet gerealiseerd. Het feitelijk verloop van $\varphi(\alpha 0)$ wordt gedomineerd door Σfte , waardoor aanvankelijk zelfs trendmatig een beweging vanaf de nullijn ontstaat. Daardoor blijft het tekort tot en met 1978 negatief, met als gevolg dat tot en met 1979 het noemereffect positief is. (zie par. 3.3) Cumulatief correspondeert hiermee een stijgende Σne .

Na 1983 werken ne en fte in dezelfde richting (met een onderbreking in 1987), maar dat neemt niet weg dat er op het einde van de periode nog een aanzienlijk positief tekort is.

4.3 Het effect van de correctiefactor

De correctiefactor is in de trendmatige begrotingsnorm opgenomen om te bewerkstelligen dat de quote naar nul tendeert en vooral om te voorkomen dat zij escaleert (par. 2.4) Uit par. 3.5 en grafiek 1 bleek dat de correctiefactor, geïsoleerd beschouwd, vanuit een bestaande onevenwichtigheid inderdaad leidt naar een tekort van nul. Nu gaan we na, hoe hij uitwerkt in een context waarin zonder correctiefactor de quote langdurige en ook grote afwijkingen zou vertonen, zoals bleek uit het verloop van $\varphi(\alpha 0)$. Grafiek 4 geeft daarover uitsluitsel. Daarin zijn behalve $\varphi(\alpha 0)$ ook opge-

GRAFIEK 4: *Tekortquoten met verschillende α*
(x 100), 1961 - 1989^a



^a $\varphi(\alpha 0,5)$, $\varphi(\alpha 0,2)$, $\varphi(\alpha 0)$ tekortquoten voor $\alpha=0,5$, $\alpha=0,2$ 3v $\alpha=0$

nomen $\varphi(\alpha 0,5)$ en $\varphi(\alpha 0,2)$, zijnde de tekortquoten overeenkomstig de trendmatige norm indien α in de correctiefactor de waarde heeft van 0,5 respectievelijk 0,2.

Uit de grafiek blijkt dat $\varphi(\alpha 0,5)$ overeenkomstig de bedoeling om de nullijn slingert, zonder dat zich grote afwijkingen voordoen. Opvallend is met name dat het 'tekort' ook rond 1980 niet escaleert, maar reeds in 1979 zijn maximum heeft bereikt. Daarna herstelt het zich snel, zodat in 1985 reeds weer een negatief tekort dus een 'overschot' is bereikt.

Uit de grafiek blijkt ook dat voor $\alpha = 0,2$ het evenwichtsherstellende effect van de correctiefactor minder goed doorkomt: aanvankelijk (1961-1976) is er vrijwel nog steeds sprake van een negatief tekort terwijl daarna het tekort verder doorschiet dan voor $\alpha = 0,5$ en pas op het einde van de onderzoeksperiode een negatief tekort is bereikt.

De hier besproken werking van de correctiefactor betreft het *totale* effect: het verschil tussen al of niet (cq. in geringere mate) aanwezig zijn van de correctiefactor. Grafisch is dat het verticale verschil tussen de curven. Daarin is ook verdisconteerd dat door aanwezigheid van de correctiefactor de tekortquote niet alleen in dat jaar verandert, maar ook in de volgende jaren. Die invloed in de volgende jaren komt tot stand doordat de veranderde tekortquote weer van invloed is op het correctiefactoreffect en het noemereffect van die jaren.¹¹ Dit *totale* correctiefactoreffect is gelijk aan de som van het gecumuleerde jaareffect $\Sigma cfe(\alpha 0,5)$ plus het *verschil* in gecumuleerd noemereffect $[\Sigma ne(\alpha 0,5) - \Sigma ne(\alpha 0)]$.¹²

Doordat de correctiefactor is gerelateerd aan F_2 draagt hij ertoe bij dat wordt bijgestuurd met vertraging, naar de wijze waarop dat gebeurt met een supertanker. Dat maakt óók dat wanneer er na enige jaren van een positief tekort een omslag ontstaat naar een negatief tekort, het jaareffect nog negatief is; waardoor het pas ontstane negatieve tekort numeriek nog groter wordt. Anders gezegd: het pas ontstane 'overschot' wordt nog groter. Aldus bevordert het dat een positief tekort wordt gevolgd door een negatief tekort. Het uiteindelijk verloop van de quote wordt uiteraard mede bepaald door de andere jaareffecten. Zo is de daling van de $\varphi(\alpha 0,5)$ in

11. Volgens de gemaakte veronderstellingen verandert Y daardoor niet, zodat geen rekening wordt gehouden met een eventuele invloed op het fiscale trendafwijkingeffect.

12. Formeel blijkt dit als volgt. Volgens (12) geldt

$$\varphi(\alpha 0) = \Sigma ne(\alpha 0) + \Sigma fte + \varphi_{1960}$$

Naar analogie hiervan geldt ook

$$\varphi(\alpha 0,5) = \Sigma ne(\alpha 0,5) + \Sigma fte + \Sigma cfe(\alpha 0,5) + \varphi_{1960}$$

en bijgevolg:

$$\varphi(\alpha 0,5) - \varphi(\alpha 0) = \Sigma cfe(\alpha 0,5) + [\Sigma ne(\alpha 0,5) - \Sigma ne(\alpha 0)]$$

1986 veroorzaakt doordat dan de correctiefactor reageert op het positieve tekort in 1984 en doordat de feitelijke belastingtoeneming groter is dan de trendmatige; de hieruit resulterende daling van de tekortquote wordt slechts minimaal getemperd door de tegenovergestelde werking van het noemereffect. Technisch geformuleerd is de daling van $\varphi(\alpha 0,5)$ in 1986 de resultante van een negatieve werking van het correctiefactoreffect en het fiscale trendafwijkingeffect en een minimale positieve werking van het noemereffect.¹³

4.4 Confrontatie met feitelijke tekortquote

De quote $\varphi(\alpha 0,5)$ bleek overeenkomstig de opzet van de trendmatige norm om de nullijn te slingeren zonder dat zich grote afwijkingen voordoen. Blijkens grafiek 5 is dit niet het geval met de feitelijke quote, die verder wordt aangeduid als $\varphi(f)$. Deze mist aanvankelijk (1961-1974) de schommelingen om de nullijn. Daarna escaleert zij tot een groot positief tekort, dat zijn maximum bereikt in 1983 en dat zich daarna nauwelijks herstelt.

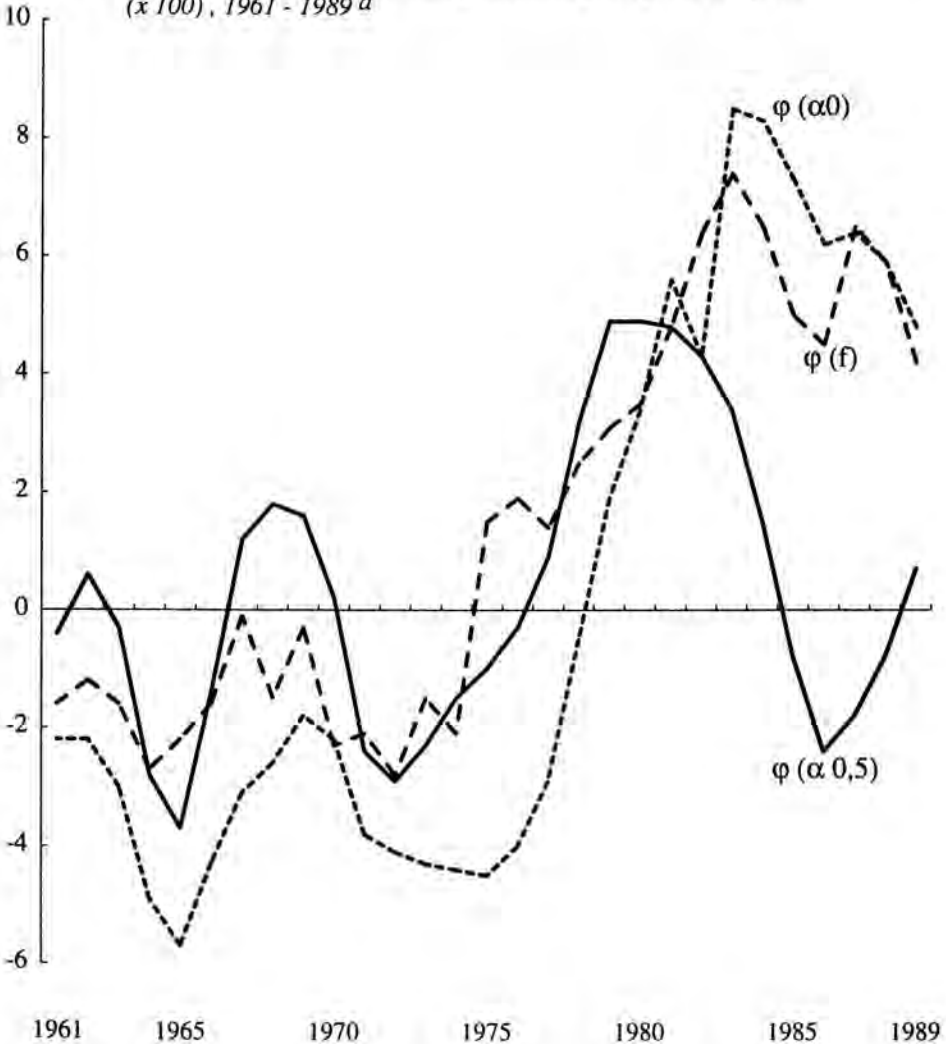
$\varphi(f)$ lijkt aanzienlijk meer op $\varphi(\alpha, 0,2)$. Het grote verschil is echter dat $\varphi(f)$ zich na 1983 nauwelijks herstelt, terwijl $\varphi(\alpha, 0,2)$ dan een voortdurende daling vertoont en in 1989 door de nullijn gebroken is naar een negatief tekort.

Een gering herstel na 1983 vertoont óók $\varphi(\alpha 0)$. In dat opzicht lijken $\varphi(f)$ en $\varphi(\alpha 0)$ dus veel op elkaar. Maar er is ook een opvallend verschil: $\varphi(f)$ vertoont niet de numeriek grote negatieve tekortquote rond 1964 en 1975 die $\varphi(\alpha 0)$ kenmerkt en de escalatie gaat in 1983 iets minder ver. Daardoor beweegt de feitelijke quote zich méér in de buurt van de nullijn dan $\varphi(\alpha 0)$. De overeenkomst en het verschil lijken er op te wijzen dat het feitelijk beleid niet aansluit bij de feitelijke belastingontwikkeling, maar bij de trendmatige, echter met dien verstande dat men op asymmetrische wijze afwijkingen corrigeert: numeriek grote negatieve tekorten krijgen minder kans te ontstaan dan numeriek grote positieve tekorten. Het feitelijk beleid lijkt dus op het beleid overeenkomstig de trendmatige norm maar dan met een asymmetrische correctiefactor. Politiek is die asymmetrie begrijpelijk: een vrijgevig beleid is meer populair dan ombuigingen en daardoor worden numeriek grote negatieve tekorten (dus grote 'overschot-

13. In 1986 was het correctiefactoreffect -0,006, het fiscale trendafwijkingeffect -0,01 en het noemereffect 0,00 (afroning). Deze effecten zijn gedefinieerd in par. 3.2. Toegepast op de onderhavige variant voor 1986 luiden zij:

$cfe(\alpha 0,5) = -0,5F_{84}/Y = -0,006$, $fte = -(\Delta B^{end} - \Delta B)/Y = -0,01$ en
 $ne(\alpha 0,5) = -\varphi(\alpha 0,5)_{85} \dot{Y}/(1 + \dot{Y}) = 0,00$.

GRAFIEK 5: Tekortquote volgens trendmatige norm en feitelijke tekortquote
(x 100), 1961 - 1989^a



^a $\varphi(\alpha 0,5)$ en $\varphi(\alpha 0)$ tekortquoten volgens trendmatige norm voor $\alpha = 0,5$ en $\alpha = 0$, $\varphi(f)$ feitelijke tekortquote.

ten') eerder als onjuist en ongewenst beschouwd dan numeriek grote positieve tekorten. In onvertaalbaar Duits werd deze tendens eens geformuleerd als: Kassenabundanz führt zu Ausgabenopulenz.¹⁴

14. De vindplaats van dit citaat heb ik niet meer kunnen achterhalen.

4.5 Conclusies

Overeenkomstig de opzet van de trendmatige norm vertoont de simulatie $\varphi(\alpha 0,5)$ een schommeling om de nullijn, zonder grote afwijkingen. Dit effect treedt op ondanks het feit dat in de onderzoeksperiode de feitelijke belastingontvangst over de jaren 1977-1984 aanzienlijk achterbleef bij de trendmatige. Zonder correctiefactor zou daarvan een escalerende verslechtering van de quote zijn opgetreden. Het is echter met name door de werking van de correctiefactor dat dit wordt voorkomen, zoals blijkt uit een vergelijking van $\varphi(\alpha 0,5)$ met $\varphi(\alpha 0)$ in grafiek 4. Daaruit blijkt ook dat bij een geringere numerieke waarde van de coëfficiënt α de werking van de correctiefactor minder geprononceerd is.

Het verloop van de feitelijke quote $\varphi(f)$ vertoont grote overeenkomst met de trendmatige norm indien daarin de correctiefactor zou ontbreken $\varphi(\alpha 0)$, inclusief de escalatie rond 1980. Met name echter de overschotten in de daaraan voorafgaande jaren, zijn voor $\varphi(f)$ minder groot (grafiek 5), hetgeen lijkt te wijzen op een asymmetrisch gedrag.

5 Is handhaving van de norm politiek aanvaardbaar?

5.1 Probleemstelling en veronderstellingen

Probleemstelling

De trendmatige norm beoogt en realiseert dat het saldo niet in sterke mate en ook niet langdurig afwijkt van nul. Dat vóóronderstelt uiteraard dat men zich aan de norm houdt. Is deze vooronderstelling realistisch? De geschiedenis toont aan dat wanneer het moeilijk wordt de heersende begrotingsnorm wordt overschreden, soms openlijk soms op ondoorzichtige wijze. Is de trendmatige begrotingsnorm daartegen bestand?

Een volledig antwoord op deze vraag is niet mogelijk omdat iedere voorspelling onzeker is. Het antwoord is óók onvolledig omdat het hier gaat om politieke aanvaardbaarheid in beperkte zin zoals gedefinieerd in par. 1 van hoofdstuk V én omdat in deze paragraaf nog niet aan de orde komt of de fundering van de norm in overeenstemming is met de heersende ideologie; naarmate dat méér het geval zal zijn, zal zij beter bestand zijn tegen overschrijdingen, zoals betoogd in par. 3.1 van hoofdstuk V.

Deze paragraaf beperkt zich tot de kwantitatieve aspecten zoals deze met name geformuleerd zijn in par. 3.3 van hoofdstuk V en dan alleen voor zover het gaat over de trendmatige norm als bestaande norm, niet over de problemen van de invoering. Het gaat er met name om of de

'beperkingen' waartoe de trendmatige norm noopt, niet plotseling optreden en niet groot en niet langdurig zijn. Over de daargenoemde 'verkrappingen' behoeft niet gesproken te worden daar die betrekking hebben op het naar beneden bijstellen van het beslag op de begrotingsruimte dat nodig is omdat de verwachting omtrent de begrotingsruimte te optimistisch is gebleken. Het is duidelijk dat zulk een verkrapping bij de trendmatige norm niet optreedt, omdat de omvang van de begrotingsruimte vrijwel bij de aanvang van de begrotingsvoorbereiding bekend is en daarna niet meer gewijzigd wordt. (par. 2.3).

Veronderstellingen

De veronderstellingen die ten grondslag liggen aan de simulaties van paragraaf 4, gelden ook hier; zij zijn genoemd in 4.1. Par. 5.2 bevat nadere concretisering.

5.2 Daling van de tekortquote als indicator van de 'beperking'

'Beperking' is in hoofdstuk V (par. 3.3) omschreven als daling van het voorzieningenniveau en stijging van de belastingdruk. Het is moeilijk een juiste maatstaf te vinden voor de daling van het voorzieningenniveau. Rekening houdend met algemene welvaartsstijging en prijsstijging zou men de uitgavenquote als indicator kunnen hanteren. De moeilijkheid is echter dat niet iedere stijging of daling van de uitgavenquote politiek gelijk wordt gewaardeerd. Stel bijvoorbeeld dat een stijging van de uitgavenquote tot stand komt door een groter beroep op open-einderegelingen die verband houden met werkloosheidsstijging, dan zal dat politiek niet als een verbetering van het voorzieningenniveau worden beschouwd. En een stijging van de quote van de totale uitgaven die gepaard gaat met een stijgende quote voor bedoelde uitgaven in verband met de gestegen werkloosheid en een daling van de quote van de overige uitgaven, is politiek pijnlijk. En zo maakt het ook verschil of een daling van de quote van alle uitgaven gepaard gaat met een daling of een stijging van de quote van de uitgaven die verband houden met een verandering in beroep op open-einderegelingen wegens verandering in de werkloosheid.

Ook een macro-economische stijging van de belastingdruk is geen ideale maatstaf voor een 'beperking'. Niet iedere belastingdrukstijging is politiek in gelijke mate bezwaarlijk. Stel bijvoorbeeld dat de belastingdruk toeneemt doordat bedrijven geen gebruik meer kunnen maken van de verliescompensatie daar er weer enige jaren sprake is van gunstige winsten, tot uitdrukking komend in een hogere π , dan is dat niet een politiek bezwaarlijke beperking.

Ook het gelijkstellen van daling van uitgavenquote en stijging van belastingdruk kan men als politiek niet realistisch beschouwen.

Zo kan men vele verfijningen aanbrengen om tot een meer aanvaardbare kwantificering te komen. Toch zullen we dat niet doen en hier de som van daling van uitgavenquote en stijging van belastingdruk als indicatie van beperking nemen. Beide komen tot uitdrukking in de daling van de tekortquote, zodat ik de daling van de tekortquote als indicatie van beperking hanteer. Deze simpele maatstaf lijkt mij verantwoord om twee redenen. Ten eerste: het gaat om niet meer dan een globale indicatie. Ten tweede: ook hier gaat het om een simulatie over de periode 1961-1979 waarbij een vergelijking plaats vindt tussen de verschillende alternatieven van de trendmatige norm en tussen de trendmatige norm en de feitelijke ontwikkeling. Daarbij gaat het niet zozeer om de beperking per geval, maar om de verschillen tussen de gevallen, bijvoorbeeld om de vraag of de beperking van de trendmatige norm voor $\alpha = 0,5$ groter of kleiner is dan de beperking die in feite heeft plaats gehad. Het gaat, zo zou men kunnen formuleren, niet om de 'absolute' beperking maar om de 'relatieve'. Daarbij is van belang dat in de simulaties de ontwikkeling van het nationaal inkomen (nominaal en reëel), het verloop van de progressiefactor en de autonome belastingverhoging, en bijgevolg ook de belastingdruk, in de verschillende varianten van de trendmatige norm steeds gelijk zijn aan die van de feitelijke ontwikkeling. Daardoor worden in feite verschillen in uitgavenquoten vergeleken,¹⁵ bij een gelijk beroep op open-einderegelingen in verband met mutaties in de werkloosheid.

Wel zullen, zonedig de uitgavenquoten en dus ook de tekortquoten gecorrigeerd worden voor een verschillend verloop van de rentequoten, daar die verschillen inherent zijn aan de onderscheiden gevallen.¹⁶

15. Zo geldt bijvoorbeeld voor het verschil tussen de mutatie in de tekortquote van de trendmatige norm voor $\alpha = 0,5$ en de mutatie van de feitelijke tekortquote:

$$\Delta\varphi(f) - \Delta\varphi(\alpha 0,5) = \Delta \left[\frac{U(f)}{Y} - \frac{B}{Y} \right] - \Delta \left[\frac{U(\alpha 0,5)}{Y} - \frac{B}{Y} \right] = \Delta \frac{U(f)}{Y} - \Delta \frac{U(\alpha 0,5)}{Y}$$

16. Als benadering is er steeds vanuit gegaan dat de rentequote in 1981 voor φ ($\alpha 0,5$) en φ ($\alpha 0,2$) en φ (f) gelijk zijn aan de feitelijke rentequote in dat jaar, zijnde 0,028. Voorts zijn de veranderingen in de rentequote steeds berekend als de som van de daling van de quote door de stijging van Y en van de stijging door de gesommeerde tekorten in het voorafgaande jaar, vermenigvuldigd met de rentevoet van dat jaar. Veranderingen ten gevolge van schuldvernieuwing zijn er dus niet in begrepen. Wel speelt het verschil in rentevoet een rol. Zo stijgt bijvoorbeeld voor φ ($\alpha 0,5$), de rentequote met 0,011 over de periode 1981-1986, terwijl zij voor φ (f) over de periode 1984-1991 toeneemt met 0,015.

5.3 Geen plotselinge 'beperking'¹⁷

Blijkens grafiek 4 begint voor $\alpha=0,5$ de beperking, tot uitdrukking komend in de daling van de tekortquote, in 1981. Echter reeds in 1977 is er een 'tekort' ontstaan, met name doordat in dat jaar de fiscale trendafwijking omslaat van positief naar negatief. De trendmatige norm geeft in dit geval dus een respijt van vier jaren, alvorens sprake is van een beperking. In die tussenliggende jaren blijft de tekortquote stijgen, hetgeen een politieke adempauze geeft, juist in de jaren dat de druk op de uitgaven sterk toeneemt door een groter beroep op 'open-einderegelingen vanwege toenemende werkloosheid'. Het vier jaar eerder ontstane tekort is in het kader van de trendmatige norm een signaal dat er budgettaire moeilijke tijden komen, doordat over enige jaren de afnemende groei van de belastingen en het daardoor ontstane tekort, de begrotingsruimte zullen beperken.

Invloed van de correctiefactor

Ingeval $\alpha=0,2$ ontstaat het 'tekort' [$\varphi(\alpha 0,2) > 0$] een jaar later (1978) en zet de daling van de tekortquote twee jaar later in, zodat het respijt nog een jaar langer duurt. Dit verschil is begrijpelijk: naarmate α kleiner is reageert de norm minder gevoelig op een ontstaan 'tekort'.

Vergelijking met het feitelijk beloop

Voor het feitelijk beloop is er nóg langer van een 'tekort' [$\varphi(f) > 0$] sprake voordat zich beperkingen voordoen. Het 'tekort' ontstaat eerder (in 1975) en de beperking zet later in (1984). Volgens dezelfde terminologie zou hier sprake zijn geweest van een respijt van tien jaar. In dit geval kan men echter moeilijk stellen dat het ontstaan van het 'tekort' werkt als een signaal. En daarom is ook de term respijtperiode niet op zijn plaats, al zal ik ze korthedshalve verder ook hier gebruiken, zij het tussen aanhalingstekens. Men ging niet uit van een naar nul tenderend tekort. Integendeel,

Zou echter voor $\varphi(f)$ in de periode 1984-1991 dezelfde rentevoet gegolden hebben als voor $\varphi(\alpha 0,5)$ in de periode 1981-1986, dan zou voor $\varphi(f)$ de stijging van de rentequote niet 0,015 maar 0,020 bedragen hebben. De stijging van de rentequote voor $\varphi(\alpha 0,2)$ over de periode 1983-1989 bedraagt 0,012. Door het verschil in rentevoet speelt in feite het verschil in het verloop van de rentequote voor de onderhavige perioden nauwelijks een rol. (De genoemde perioden zijn de perioden van "beperking", zoals nader wordt aangegeven in par. 5.4.).

17. Voor het beginpunt van de beperkingen wordt geabstraheerd van de stijging van de rentequote in het jaar tevoren, daar de correctie hiervoor verdwijnt in de afronding van de tekortquoten.

men vond in de conjuncturele en structurele macro-economische ontwikkeling argumenten om een 'tekort' en ook een groeiende 'tekortquote' positief te beoordelen of althans te accepteren. In de hierna volgende par. 5.4 worden argumenten gegeven waarom ingeval van de trendmatige norm een restrictiever beleid politiek acceptabel zou zijn geweest dan in feite heeft plaats gehad. Die argumenten vormen tevens een versterking van de hier gegeven reden waarom ingeval van de trendmatige norm een kortere respijtperiode acceptabel geweest zou zijn.

5.4 Geen grote en geen langdurige 'beperking'

In overeenstemming met par. 5.2 meet ik de duur en de omvang van de 'beperking' aan de daling van de tekortquote, zondig gecorrigeerd voor de stijging van de rentequote. Zowel $\varphi(\alpha 0,5)$ als $\varphi(\alpha 0,2)$ vertoont in de jaren tachtig een daling, maar die verschilt in omvang en duur.

Invloed van de correctiefactor

Voor $\varphi(\alpha 0,5)$ bedraagt de daling, na correctie voor 1,1 punt stijging van de rentequote 8,4 punten verspreid over zes jaren (1981-1986), voor $\varphi(\alpha 0,2)$ zijn deze cijfers, na correctie voor de 1,2 punt stijging van de rentequote, respectievelijk 9,1 punten in zeven jaren. Het grotere respijt van $\varphi(\alpha 0,2)$ gaat dus gepaard met een iets grotere en langduriger 'beperking'. Meer opvallend is echter dat op het einde van de onderzoekperiode $\varphi(\alpha 0,5)$ reeds enige jaren een 'overschot' vertoont terwijl dat bij $\varphi(\alpha 0,2)$ nog nauwelijks het geval is.

Vergelijking met het feitelijk verloop

De daling van de feitelijke tekortquote $\varphi(f)$ zou men voor de onderzoekperiode als veruit het geringste kunnen beschouwen (grafiek 5): een daling van niet meer dan 2,9 punt verspreid over een periode van slechts drie jaar (1984-1986). Dat is echter in het licht van de hernieuwde daling, die in 1988 inzet en zich voortzet in de jaren na de onderzoekperiode weinig realistisch. In 1991 is de daling inmiddels opgelopen tot 3,9 punt over acht jaren. Rekening houdend met de stijging van de rentequote, bedraagt de beperking dan 5,4 punten, bij een dan bestaande 'tekortquote' van 3,5 procent. Daarna zet de 'sanering' zich verder voort, met een onzeker eindresultaat. Het is echter wel duidelijk dat indien het eindresultaat evenals voor $\varphi(\alpha 0,5)$ zou aansluiten bij het verloop vóórdát de escalatie inzette, de beperking aanzienlijk groter en langduriger zou zijn dan van

$\varphi(\alpha 0,5)$.¹⁸ Dit is het directe gevolg van het feit dat zij laat inzet en dan aarzelend en langzaam voortschrijdt. Zou de 'tekortquote' in 1995 geleidelijk gedaald zijn tot 0,02, dan zou de totale beperking wellicht dezelfde omvang hebben als welke $\varphi(\alpha 0,5)$ heeft gekend, nu echter gespreid over een periode niet van zes jaar maar van twaalf jaar en met als eindresultaat niet een 'overschotquote' van 2,5 procent maar een 'tekortquote' van 2,0 procent. Zou men stellen dat de beperking die in feite heeft plaats gehad te zamen met die welke nog zal volgen, politiek maximaal haalbaar is, dan zou de totale omvang en duur van de beperking waartoe de trendmatige norm zou hebben geroept, politiek wellicht niet onoverkomelijk zijn geweest.¹⁹ De vraag is dan nog wel of het tempo waarmee de beperkingen uitgevoerd dienen te worden, niet te hoog zou zijn. Dit tempo betreft de grootte van de beperkingen per jaar. Wat het tempo betreft, zou de omvang van α in de correctiefactor weinig terzake gedaan hebben: zowel voor $\alpha = 0,5$ als $\alpha = 0,2$ beginnen de beperkingen langzaam, maar lopen dan op tot een maximum van ruim 2 punten. Het verschil met de maximale beperking die zich in feite heeft voorgedaan is echter niet dramatisch: ruim een halve punt. Vooral echter geldt dat de veronderstelling dat de feitelijke beperking tevens de beperking zou zijn geweest die voor de trendmatige norm politiek de maximaal haalbare zou zijn geweest, weinig realistisch is, zoals hieronder wordt aangegeven.

18. De quote $\varphi(\alpha 0,5)$ had in de jaren 1961-1976, de periode vóór de stijging van de jaren 1977-1980, een bodemwaarde van -0,035, dus een 'overschotquote' van 3,5 procent. Door de beperking in de jaren 1981-1986 ontstond in 1986 een 'overschotquote' van ca 2,5 procent, dus een 'overschotquote' die slechts 1 procent punt kleiner was dan de bodemwaarde vóór de stijging van de jaren 1977-1980. Voor $\varphi(f)$ zette de escalatie in 1975 in. In de periode daarvóór (1961-1974) vertoonde ze gemiddeld een 'overschotquote' van bijna 2 procent met een bodemwaarde van 3 procent. Een gelijkwaardige 'sanering' als bij $\varphi(\alpha 0,5)$, zou dus inhouden dat de beperking zou eindigen bij een 'overschotquote' van 2 procent, ongetrekt het verschil in rentequote van tenminste 1 procent punt. Dat zou er op neer komen dat na 1991 nog een daling van de tekortquote nodig zou zijn van 5,5 à 6,5 procent punt.

19. Ik abstraheer dan van de disciplinerende werking welke in de jaren 1990 uitgaat van de EMU, ook voordat zij gerealiseerd is. Zonder deze 'EMU-dreiging' zou de ombuigingsmoedigheid meer toegeslagen hebben, getuige ook de 'sociale vernieuwing' (Miljoenennota 1992 p. 11) die het kabinet Lubbers III in zijn vaandel schreef, hetgeen reminisceerde aan de sprong voorwaarts in de overheidsuitgaven die het kabinet Cals voorstond (Miljoenennota 1966 p. 17) en de 'verbetering van de kwaliteit van het bestaan' waarmee het kabinet Den Uyl aantrad (Miljoenennota 1975 p. 5).

Feitelijke beperking niet maximaal mogelijke

Er zijn argumenten die het aannemelijk maken dat indien de trendmatige norm de vigerende norm zou zijn geweest er een restrictiever beleid zou zijn gevoerd. Dit betreft niet alleen de beperking per jaar, maar ook de totale omvang en de duur van de beperking, en zij versterken tevens de in par. 5.3 gegeven reden waarom onder vigeur van de trendmatige norm een kortere respijtperiode acceptabel geweest zou zijn. De argumenten komen er alle op neer dat er van de trendmatige norm als vigerende norm een aandrang uitgaat om zich aan de norm te houden, niet alleen formeel, maar ook materieel. Deze argumenten volgen hieronder:

- Als de trendmatige norm van kracht zou zijn geweest, dan zou het tot de 'regels van het spel' gehoord hebben zich aan *die* norm te houden en dus ook aan de beperkingen die daarmee verbonden zijn.
- Aan de periode van beperkingen zou een respijt-periode zijn voorafgegaan waarin het tekort als signaal en waarschuwing zou hebben gefungeerd.
- Doordat het 'respijt' korter en het tempo hoger gelegen zou hebben dan feitelijk het geval is geweest, zou er minder kans zijn geweest dat er ombuigingsmoeheid zou optreden, zoals in de jaren negentig het geval is. Bovendien zou men weten dat er na de 'regen' van de beperkingen weer 'zonneshijn' zou komen door de teruglopende rentequote en een positief effect van de correctiefactor op de begrotingsruimte.
- Doordat de berekening van de begrotingsruimte 'tijdig beschikbaar' (V, par. 3.2) is, doen zich bij de voorbereiding van de begroting en tijdens de uitvoering geen belastingtegenvallers voor, die onverwachts de begrotingsruimte verkleinen en waarvan een druk uitgaat zich niet aan de norm te houden.
- Doordat de berekening van de begrotingsruimte 'ondubbelzinnig en simpel' is, is de mogelijkheid om door 'verfijningen' een grotere begrotingsruimte te creëren en zich aldus aan de beperking te onttrekken uitgesloten.
- Doordat voor de berekening van de begrotingsruimte wordt uitgegaan van de belastingen (uit het verleden) op transactiebasis, en ook de autonome belastingmutaties op transactiebasis zijn gedefinieerd, bestaat er geen mogelijkheid via versnelde belastinginning pijnlijke beslissingen te ontgaan. Versnelde belastinginning kan nu niet worden gehanteerd als vergroting van de begrotingsruimte noch als autonome belastingverhoging, dus als negatief beslag op de ruimte. Zij heeft noch op de begrotingsruimte noch op het beslag daarop enige invloed.
- Hoewel het niet strikt tot de norm behoort dat het vorderingensaldo als relevant saldo wordt genomen, zijn we daar in de berekeningen wel van uitgegaan en lijkt dit ook aan te bevelen (Hoofdstuk VIII). Daardoor

zijn schijnbezuinigingen via beperking van de 'netto-kredieten' uitgesloten (verkoop van aandelen, versterkte ontvangen aflossing als beperking opnemen, premiekoopwoningen inplaats van woningwetwoningen).²⁰

5.5 Conclusies

Samenvatting

De beperking is gemeten aan de som van stijging van de uitgavenquote en daling van de belastingdruk, tot uitdrukking komend in de daling van de tekortquote, na correctie voor de stijging van de rentequote. De simulaties tonen dan aan dat de trendmatige norm tengevolge van de uitzonderlijke economische ontwikkeling van medio jaren zeventig tot medio jaren tachtig, een beperking impliceert. Aan deze beperking gaat een periode van waarschuwing en respijt vooraf, zodat zij in feite is gelocaliseerd in de jaren tachtig. De beperking duurt 6 à 7 jaren en resulteert uiteindelijk in een 'overschot'.

Naarmate α kleiner is worden de teugels iets meer gevierd, met als gevolg dat de beperking later inzet maar ook iets groter en langer van duur is, terwijl dan op het einde van de onderzoeksperiode nog nauwelijks van een 'overschot' sprake is.

In vergelijking met het feitelijk beloop is de totale omvang en de duur van de beperking waartoe de trendmatige norm in de jaren tachtig noopt, niet in strijd met de eis dat de beperking niet groot en niet langdurig is. Op basis van dezelfde vergelijking zou dan aan de eis dat de beperking niet plotseling is, minder worden voldaan. Ondanks het opmerkelijk respijt dat de trendmatige norm kenmerkt, zou dit namelijk toch korter van duur geweest zijn dan het 'respijt' volgens de feitelijke ontwikkeling, terwijl ook het tempo van de beperking hoger zou zijn. Daaruit mag echter niet geconcludeerd worden dat zij politiek niet haalbaar zouden zijn geweest, want van de trendmatige norm als vigerende norm gaat een aandrang uit om zich er aan te houden, niet alleen formeel maar ook materieel.

Uiteindelijk gaat het echter niet om het verleden, maar om de vraag of in de toekomst de consequenties van de norm, ook als zij beperkingen inhouden, geaccepteerd zullen worden. Daarvoor geldt dat de argumenten die besloten liggen in de vergelijking met het feitelijk beloop (par. 5.3) mutatis mutandis ook gelden voor de toekomst. Bovendien kan de gebon-

20. In $U(f)/Y$ en daardoor ook in $\varphi(f)$ komen deze schijnbezuinigingen niet tot uitdrukking, daar zij niet-relevant zijn voor het vorderingensaldo. Vergelijk par 4.1.

denheid aan de norm nog versterkt worden door een wettelijke regeling terwijl men wellicht ook lering trekt uit het verleden. Deze twee additionele argumenten worden hieronder toegelicht.

Wettelijke regeling

De gebondenheid aan de norm wordt versterkt als de regering zich wettelijk aan de norm bindt, vooral als dat een wet zou zijn waarvan niet met eenvoudige meerderheid kan worden afgeweken. Dat lijkt de moeilijkheid te verschuiven naar de vraag of zulk een 'precommitment' politiek mogelijk is. Zullen regering en parlement vooraf hun vrijheid van handelen willen beperken?

Aanvaarding van een begrotingsnorm houdt altijd binding in. De vraag is slechts of het mogelijk is die binding te versterken door een wettelijke regeling.²¹ In dat verband wijst men wel naar Odysseus die zich aan de mast liet vastbinden om niet te bezwijken voor het gezang van de Sirenen.²² Toch is die vergelijking te beperkt. Odysseus liet zich op eigen verzoek aan de mast vastbinden om niet te bezwijken voor eigen zwakheid. Dat geldt analoog ook voor regering en parlement. Maar er komt een politieke dimensie bij. Geplaatst in de concrete situatie waarin beslissingen genomen moeten worden om beperkingen door te voeren, is het zeer wel mogelijk dat de politici om verschillende redenen beperkingen wenselijk achten, maar vanwege de consequenties op korte termijn er uit politiek lijfsbehoud van afzien, althans ten dele, overeenkomstig de hypothese van stemmenmaximalisatie als regulerende motivatie (dl 1, p. 35/36). In die omstandigheden is het politiek aantrekkelijk als zij kunnen wijzen op een wettelijke regeling die hen *dwingt* tot beperking. De kiezer kan hen toch niet verwijten dat zij zich aan de wet houden?

De wettelijke regeling zelf dient te worden ingevoerd los van concrete begrotingsbesprekingen. De nadruk valt dan op de gunstige werking van gezonde budgettaire regels, waarbij de historische ontsporing in de jaren zeventig en tachtig als waarschuwing fungeert.

21. In de VS bestaat sinds 1985 een wet - de Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act, meer bekend, naar de oorspronkelijke indieners, als de Gramm/Rudman Act - waarin de reductie van het tekort naar nul is vastgelegd. Zie hierover F.K.M. van Nispen en J.E.W. Rijntalder, bezuinigingen op zijn Amerikaans, *Openbare Uitgaven* 1990 blz. 18-25.

22. A. Wildavski, *How to limit government spending*. (Berkeley, Los Angeles, London 1980) blz. 82 en Geoffrey Brennan & James M. Buchanan, *The reasons of rules* (New York 1985), blz. 72.

Les van de geschiedenis

De sterke stijging van het feitelijk tekort in de jaren tachtig en de uiterst moeizame pogingen om het daarna te doen dalen, waarbij de stijgende rentequote steeds meer een belemmering vormt, houden een waarschuwing in om zulk een escalerende ontwikkeling in de toekomst te voorkomen. Daar komt bij dat ook de druk van de Europese Gemeenschap sterker zal worden deze tegen te gaan. Ook dat versterkt de politieke wil zich te houden aan een norm die op soepele wijze ontsparingen voorkomt en die, langs niet-discretionaire weg, tot een evenwicht voert.

Trendmatige norm en niveaunorm

De uitgavenquoten $U(\alpha 0,5)/Y$ en $U(\alpha 0,2)/Y$ over de periode 1961/1989 vertonen blijkens grafiek 6 een trendmatige stijging, met daarbij aanzienlijke schommelingen, in het bijzonder in de jaren tachtig. Het is een misverstand te menen dat dit inherent zou zijn aan de trendmatige norm. Afgezien van het feit dat de mate van schommelingen sterk afhankelijk is van de grootte van de coëfficiënt α , is het beeld over de onderzoeksperiode ook in hoge mate bepaald door de feitelijk gevolgde belastingpolitiek. Ik heb die als gegeven aangenomen, daar ik ervan ben uitgegaan dat de feitelijk gevolgde belastingpolitiek afgestemd was op de toen bestaande politieke en sociaal-economische verhoudingen. Dat wil echter niet zeggen dat in de toekomst en na invoering van de trendmatige norm er een overeenkomstige belastingpolitiek gevoerd zou worden. Bij een andere belastingpolitiek vertoont uiteraard ook de uitgavenquote een ander verloop, daar dan de begrotingsruimte anders wordt verdeeld over uitgavenstijging en autonome belastingverlaging.

Ingeval de belastingpolitiek in de periode 1961/1989 geresulteerd zou hebben in een constante belastingdruk, dan zouden de veranderingen in de uitgavenquote het beeld vertoond hebben van de veranderingen van de tekortquote. Overigens is een constante belastingquote ook voor de toekomst een weinig realistische veronderstelling als niveau-norm, alleen al omdat de autonome belastingmutatie die zou resulteren in een constante belastingdruk, niet zodanig berekend kan worden dat zij 'tijdig beschikbaar' is en de berekening bovendien niet 'ondubbelzinnig en simpel' is. De kans is dus groot dat dat leidt tot 'sjoemelen' bij de berekening en tot een asymmetrisch gedrag tijdens de uitvoering (volledige correctie bij meevallers, weinig of geen correctie bij tegenvallers).

Wel zou men zich kunnen voorstellen dat men binnen de trendmatige norm als belastingpolitiek accepteert dat de belastingdruk *trendmatig* constant blijft. Daarmee bedoel ik dat de trendmatige progressiekop wordt bestemd voor autonome belastingverlaging. De trendmatige progressiekop

vormt een deel van de begrotingsruimte overeenkomstig de trendmatige norm. De begrotingsruimte is immers

$$\Delta \bar{B} = -\alpha F_2 \quad (1)$$

$$\text{waarbij } \Delta \bar{B} = B_2(1 + \bar{Y})\bar{\pi}\bar{Y} \quad (2)$$

zodat de trendmatige progressiekop is

$$B_2(1 + \bar{Y})(\bar{\pi} - 1)\bar{Y} \quad (13)$$

Voor deze autonome belastingverlaging geldt dat het bedrag dat er mee gemoeid is tijdig bekend is en op ondubbelzinnige en simpele wijze kan worden berekend. Wel blijft de vertaling van dat bedrag naar de benodigde tariefmutaties onvermijdelijk gecompliceerd.²³

Als men binnen de trendmatige norm een trendmatig constante belastingdruk nastreeft, dan fungeert die nevensdoelstelling in feite als complementaire niveaunorm (I par. 2). Daarvoor is overigens niet nodig dat men een trendmatige *constante* belastingdruk beoogt. Op overeenkomstige wijze kan men als complementaire norm een trendmatig *stijgende* of *dalende* belastingdruk hanteren. De autonome belastingverlaging dient dan kleiner of groter te zijn dan de trendmatige progressiekop, bijvoorbeeld x procent kleiner of groter.

De aldus geformuleerde niveaunorm is analoog aan de wijze waarop voor de jaren 1961-1963 de toenmalige minister Zijlstra zijn streven naar een structurele belastingverlaging vorm gaf (III par. 1.1), met dit verschil echter dat de structurele progressiekop niet op ondubbelzinnige en simpele wijze berekend kan worden en - overeenkomstig de in V 2.3 gegeven omschrijving - ook niet tijdig beschikbaar is.

23. Zij kan wel in sterke mate geobjectiveerd worden door te bepalen dat ook bij die berekeningen dient te worden uitgegaan van de trendmatige inkomensstijging \bar{Y} bij onveranderde verdeling van inkomens en bestedingen.

VII

Welke basis?

1 Inleiding

1.1 Probleemstelling

Relatie met voorgaande hoofdstukken

In hoofdstuk IV zijn de functies van de begrotingsnorm geformuleerd. Uitgaande van die functies zijn in hoofdstuk V de vereisten opgespoord waaraan iedere begrotingsnorm dient te voldoen om de functies te realiseren (de effectiviteitseisen). Daarna is in hoofdstuk VI de trendmatige begrotingsnorm gepresenteerd, als zijnde een norm die 'zoveel mogelijk' aan de eisen uit hoofdstuk V voldoet. In dit hoofdstuk gaan we na of de trendmatige begrotingsnorm inderdaad beter aan de vereisten voldoet dan de norm van de jaarlijks sluitende dienst en de structurele begrotingsnorm. We beginnen met de vraag, hoe deze omschrijving van het onderwerp spoort met het opschrift: 'Welke basis?'

Onderscheid tussen basis en saldo

Voor iedere saldonorm dient een onderscheid gemaakt te worden tussen basis en saldo. De basis heeft betrekking op het criterium dat men hanteert om de ontvangsten en/of uitgaven aan een bepaald jaar toe te rekenen. Zo kan men bijvoorbeeld op grond van de basis een onderscheid maken tussen feitelijke, trendmatige en structurele ontvangsten, en in beginsel kan elk van deze drie weer betrekking hebben op kasbasis of transactiebasis, al wordt laatstgenoemd onderscheid meestal alleen gebruikt als nadere bepaling van de feitelijke ontvangsten; de trendmatige en structurele ontvangsten duiden in feite steeds op ontvangsten op transactiebasis. De genoemde verschillende bases dienen slechts als voorbeeld; er is niet mee bedoeld een uitputtende opsomming en systematiek te geven.

In tegenstelling tot de basis slaat het saldo op het criterium om te bepalen, op welke economische categorieën van ontvangsten en uitgaven het betreffende saldo betrekking heeft. Die ontvangsten en uitgaven duid ik

aan als de relevante ontvangsten en uitgaven en het verschil tussen beide als het relevante saldo, c.q. het relevante tekort als het uitdrukkelijk gaat om uitgaven minus ontvangsten.

Het onderscheid tussen basis en saldo geldt overigens niet alleen voor het saldo als begrotingsnorm. Het geldt voor ieder saldo. Zo is bijvoorbeeld in deel 1 (p.116) een onderscheid gemaakt tussen het financieringstekort op kasbasis en op transactiebasis, terwijl is aangegeven dat hetzelfde onderscheid ook gemaakt kan worden voor de andere saldi van het rekeningstelsel van de overheid. Strikt genomen dient men dus bij ieder saldo te vermelden welke basis aan de berekening van het saldo ten grondslag ligt. Dat gebeurt echter meestal niet. Zo spreekt men dikwijls over een bepaald saldo, terwijl dan uit de context duidelijk moet worden welke basis is bedoeld. Gaat het daarbij over de begroting van een bepaald jaar, dan bedoelt men meestal de begrotingsbasis, die momenteel voor het rijk samenvalt met de kasbasis.

Basis van concrete begrotingsnormen is onderwerp

In dit hoofdstuk gaat het over de keuze van de basis voor de begrotingsnorm. Daarbij gaat het echter niet over de basis in abstracto maar over de basis zoals die tot uitdrukking komt in de historische structurele begrotingsnorm (de Zijlstra-norm), de trendmatige basis zoals die tot uitdrukking komt in de trendmatige begrotingsnorm van hoofdstuk VI en over de feitelijke basis zoals die tot uitdrukking komt in de norm van jaarlijks sluitende dienst,¹ en dat alles inclusief de specifieke eigenaardigheden van die normen. Tot de specifieke eigenaardigheden behoort dat het saldo van de Zijlstra-norm geacht wordt afgestemd te zijn op de macro-economische structurele ontwikkeling, dat de trendmatige norm gericht is op een trendmatig saldo van nul waarvoor de correctiefactor fundamenteel is, terwijl de norm van jaarlijks sluitende dienst uiteraard een jaarlijks saldo van nul impliceert. In feite gaat dit hoofdstuk daarom over een doorlichting van de structurele norm, de trendmatige norm en de norm van jaarlijks sluitende dienst in het licht van de in hoofdstuk V geformuleerde algemene effectiviteitseisen: in hoeverre voldoen deze normen aan die eisen? Voor alle drie normen blijft echter buiten beschouwing *welk* saldo is bedoeld, of het bijvoorbeeld gaat over het financieringssaldo of het spaarsaldo. Daarop wordt ingegaan in het volgende hoofdstuk, dat handelt over de keuze van het gewenste saldo. De specifieke problematiek van een afzonderlijke kapitaaldienst betreft bij uitstek de keuze van het saldo en komt dan ook niet in dit hoofdstuk maar in hoofdstuk VIII ter sprake.

1. In par. 8 wordt in het kort nog ingegaan op drie andere normen met een feitelijke basis.

Voor alle drie normen ga ik er steeds van uit dat de netto relevante uitgaven op begrotingsbasis zijn, hetgeen overeenkomstig de Comptabiliteitswet 1976 de kasbasis is. Alleen ten aanzien van de structurele norm wordt terloops aandacht gegeven aan de verfijning om bepaalde uitgaven in verband met werkloosheidsuitkeringen en een deel van de niet-belastinginkomsten op structurele basis te nemen. De structurele en de trendmatige belastingontvangsten worden geacht berekend te zijn uit transactiebasisgegevens volgens de gebruikelijke benaderende definitie.² Ook voor de jaarlijks sluitende dienst wordt uitgegaan van belastingen op (benaderende) transactiebasis, al zal hier terloops op de complicatie van de huidige kasbasis worden gewezen.

1.2 Methode

Geen absolute maar relatieve inschaling

De analyse is er niet zozeer op gericht om voor elk van de drie normen vast te stellen in welke mate zij *op zich genomen* aan de vereisten uit hoofdstuk V voldoen, maar primair om de drie normen *te vergelijken* in het licht van de vereisten. De normen krijgen dus niet zozeer een afzonderlijk 'cijfer' dat de absolute hoogte aangeeft, maar meer een kwalificatie van 'meer' of 'minder', een methode die analoog is aan die welke gebruikelijk is in de theorie van het consumentengedrag (indifferentiecurven). De nadruk valt daarbij op de vergelijking met de trendmatige begrotingsnorm.

De relatieve in plaats van de absolute inschaling is voor het onderhavige doel voldoende. Zij maakt de analyse eenvoudiger en objectiever, niet alleen doordat slechts een 'meer' of een 'minder' behoeft te worden vastgesteld, maar ook doordat aspecten waarin de normen niet verschillen, buiten beschouwing gelaten kunnen worden. Dat laatste geldt in het bijzonder voor de wijze waarop het beslag op de begrotingsruimte wordt berekend, daar dat in beginsel bij de drie normen op dezelfde wijze geschiedt. (Een eventuele correctie voor conjunctuurgevoelige uitgaven en niet-belastingmiddelen bij de structurele begrotingsnorm vormt hierop een uitzondering.)

De vereisten zijn afgeleid uit de functies van de begrotingsnorm. Naarmate een norm meer aan de vereisten voldoet, vervult ze dus de begrotingsfuncties beter. Daarbij gaat het om de functies binnen het

2. De gebruikelijke benaderende transactiebasis houdt in dat alleen de inkomstenbelasting, de vennootschapsbelasting en de vermogensbelasting op transactiebasis zijn, de overige belastingen op kasbasis.

interne en externe milieu van een westerse, in casu de Nederlandse, democratie.

Waardeoordelen

Beoordelen houdt in analyse en evaluatie (hoofdstuk IV par. 1.1). De evaluatie bouwt voort op de analyse, maar uiteindelijk berust ze op een waardeoordeel. Daarmee overstijgt zij de zuiver wetenschappelijke benadering. Dat is ook de voornaamste reden waarom in de voorgaande hoofdstukken gepoogd is waardeoordelen te vermijden. Dat wordt in dit hoofdstuk voortgezet tot aan paragraaf 7, waarin de conclusies uit de voorafgaande analyse worden getrokken. In paragraaf 7 en ook in het naschrift in paragraaf 8, zijn de conclusies mede gebaseerd op waardeoordelen, die echter uitdrukkelijk als zodanig gemarkeerd worden.

Volgorde

De vereisten van hoofdstuk V, in het licht waarvan de analyse plaats vindt, zijn in V 4 samengevat. De daar gehanteerde volgorde wordt hier aangehouden; daarbij is het onvermijdelijk dat soms vooruitgegrepen wordt op conclusies die pas later, bij de bespreking van andere vereisten, worden bereikt. Aldus komen achtereenvolgens de volgende vragen aan de orde: zijn doelstelling en ratio in overeenstemming met de heersende ideologie (2), is de macroeconomische ratio in overeenstemming met de economische theorie, ondubbelzinnig en simpel (3), is de berekening ondubbelzinnig, simpel en tijdig beschikbaar (4), is de 'beperking' en de 'verkrapping' niet plotseling, niet groot en niet langdurig (5), is de uitspraak ondubbelzinnig en simpel (6)? In paragraaf 7 worden de conclusies getrokken. Daarna wordt in een naschrift nog kort stilgestaan bij drie andere normen met een feitelijke basis (paragraaf 8).

Verwijzingen

Voor de analyse zal veelvuldig verwezen worden naar de voorgaande hoofdstukken, zoals daar ook dikwijls is aangegeven dat er in dit hoofdstuk op zal worden teruggekomen. Volstaan wordt met de vermelding van hoofdstuk en paragraaf, bijvoorbeeld (III 1.2) verwijst naar hoofdstuk III par. 1.2.

2 Doelstelling en ratio in overeenstemming met heersende ideologie

Als doelstellingen komen aan de orde:

- de regulering van de effectieve vraag en de soliditeit als macro-economische doelstellingen

- bevordering van het afwegen
- behoud van kredietwaardigheid en beperking van de rentelast; uitvoeringsbeheersing en controle achteraf
- bevordering van de democratische functie

Deze doelstellingen sporen met de vier functies van de begrotingsnorm, zij het dat de micro-economische functie niet alleen besloten ligt in de derde doelstelling, maar tevens deel uitmaakt van de tweede, doordat met afwegen niet alleen bedoeld is prioriteitsbepaling maar tevens efficiency- en effectiviteitsbepaling (IV 3.2 voetnoot).

Voor ieder van deze doelstellingen gaan we na of de betreffende begrotingsnorm erop is gericht als doelstelling die men via die norm wil realiseren en of de doelstelling en daarop afgestemde ratio in overeenstemming zijn met de heersende ideologie. Het gaat er in deze paragraaf dus niet om of de doelstellingen nagestreefd behoren te worden en ook niet of de ratio juist is.

2.1 De macro-economische doelstellingen en ratio's

De Zijlstra-norm

De structurele begrotingsnorm (Zijlstra-norm) is structureel gericht op volledige bezetting van de technische en personele productiecapaciteit en conjunctureel op een neutrale invloed van de begroting (III 1). De macro-economische doelstelling zal in deze technische formulering voor vele kiezers wat onwennig geklonken hebben. Meer aanspreekbaar is waarschijnlijk dat ze vooral gericht is op een gunstige ontwikkeling van de werkgelegenheid op langere termijn en op het voorkomen van een verstoring van de werkgelegenheid op korte termijn. Dat spoort met de vage noties van Keynesiaanse politiek die tot de bevolking zijn doorgedrongen (V 3.1), al zullen weinigen begrijpen dat de Zijlstra-norm daarmee *niet* een discretionaire conjunctuurpolitiek bedoelt.

De redenering (ratio) dat om deze doelstelling te bereiken het saldo van de begroting structureel zodanig dient te zijn dat de effectieve vraag gelijk is aan de productiecapaciteit bij volledige bezetting of anders geformuleerd, dat het saldo structureel afgestemd dient te zijn op het saldo van de andere sectoren bij volledige bezetting, zal velen ontgaan. De formulering die Zijlstra in zijn memoires kiest, spreekt wellicht meer aan. Zij luidt: 'Er mag op de totale begroting een financieringstekort ontstaan dat zodanig van omvang mag zijn dat het de binnenlandse kapitaalmarkt niet belast met

renteopdrijving'.³ Ook hier blijft echter de moeilijkheid dat het niet om een conjuncturele maar om een structurele ontwikkeling gaat, en een intelligente lezer zal zich waarschijnlijk afvragen wat de kapitaalmarkt met de werkgelegenheid van doen heeft (de sprong van de financiële naar de reële sfeer; zie VI 1.2, de financiële interpretatie).

Ook de soliditeit kan als macro-economische doelstelling worden gehanteerd, naast haar micro-economische dimensie van behoud van kredietwaardigheid en beperking van rentelast. Macro-economisch gaat het er meer om dat de norm de garantie biedt dat de overheid de toekomstige economische ontwikkeling niet zal ontregelen door overmatige schuldfinanciering. Voorafgaand aan de vraag in hoeverre de Zijlstra-norm in dit opzicht overeenkomt met de heersende ideologie, komt de vraag of zij op deze doelstelling is gericht. In par. 2.3 wordt in het kader van de micro-economische dimensie betoogd waarom er van wordt uitgegaan dat zij daar inderdaad op is gericht. Daarbij aansluitend neem ik aan dat ook de soliditeit in de doelstelling van de Zijlstra-norm ligt begrepen. Soliditeit als macro-economische doelstelling spreekt ideologisch waarschijnlijk minder aan dan de micro-economische dimensie. Geheel ontbreken doet zij echter niet. Dat via de Zijlstra-norm die doelstelling wordt gerealiseerd, lijkt echter weinig steun te vinden in de heersende ideologie. Een voorwaarde daarvoor is immers dat er een simpele ratio voorhanden is, en die is onbekend.

De jaarlijks sluitende dienst

De jaarlijks sluitende dienst werd vroeger gefundeerd op een klassiek model met het argument dat aldus de overheid geen invloed heeft op de economische groei (II 2.1). Die fundering spreekt momenteel niet aan en heeft in de Nederlandse praktijk nooit gespeeld. Ze blijft hier verder buiten beschouwing. Tegenwoordig zal men als manco van deze norm naar voren brengen dat ze niet gericht is op de Keynesiaanse structurele en, vooral, conjuncturele doelstelling van de Zijlstra-norm. Of ze in dit opzicht inderdaad minder gunstig uitwerkt, blijft nu nog in het midden. Het gaat er hier om wat 'men' er van denkt.

De jaarlijks sluitende dienst beoogt de economische ontwikkeling gunstig te beïnvloeden doordat zij gericht is op een saldo van nul. In de heersende ideologie geldt dat als het summum van soliditeit. Het versterkt het vertrouwen dat de overheid niet door een onverantwoord financieel gedrag de toekomstige economische ontwikkeling zal ontregelen.

3. Jelle Zijlstra, *Per slot van rekening*, MEMOIRES (Amsterdam/Antwerpen 1992) blz. 122. De hierin begrepen financiële interpretatie sluit aan bij de traditie van het ministerie van Financiën (III 1.2, voetnoot 6).

De trendmatige norm

De trendmatige begrotingsnorm is in zijn macro-economische doelstelling minder pretentius dan de Zijlstra-norm, voor zover het gaat om de regulering van de effectieve vraag. In dat opzicht beoogt ze slechts een bijdrage tot conjuncturele egalisatie te geven doordat de berekening van de begrotingsruimte niet aansluit op de feitelijke maar op de trendmatige macro-economische ontwikkeling (VI 2.3). Dat is minder pretentius maar misschien gemakkelijker te vatten.

Met de jaarlijks sluitende dienst heeft de trendmatige norm gemeen dat ze gericht is op een saldo van nul waardoor ook zij ideologisch soliditeit uitstraalt en vertrouwen oproept, al spreekt een *trendmatige* saldo van nul wellicht minder aan dan een *jaarlijks* saldo van nul.

2.2 Bevordering van het afwegen

Iedere saldo-norm dwingt tot afwegen (IV 2.2 en 2.3). De Zijlstra-norm beoogt de budgetdiscipline extra te bevorderen doordat zij niet uitgaat van de feitelijke ontvangsten maar van de structurele. Daarbij is de gedachte dat de structurele ontvangsten 'ondubbelzinniger' bepaald kunnen worden (III 1.1) en ook 'tijdig beschikbaar' zijn, in het bijzonder dat ze tijdens de begrotingsuitvoering niet meer bijgesteld behoeven te worden. Het is nu nog niet aan de orde of de Zijlstra-norm beter aan deze doelstelling beantwoordt dan de jaarlijks sluitende dienst maar of *in de heersende ideologie* deze doelstelling leeft en of *volgens die ideologie* de pretentie van de Zijlstra-norm juist is dat zij daaraan beter beantwoordt dan de norm van jaarlijks sluitende dienst.

Het lijkt mij dat in de heersende ideologie de doelstelling niet geheel afwezig is, en wellicht ook dat 'men' van mening is dat de structurele begrotingsruimte 'ondubbelzinniger' kan worden vastgesteld en minder onderhevig is aan bijstelling dan de begrotingsruimte op basis van de jaarlijks sluitende dienst. Anderzijds lijkt het ook niet aan twijfel onderhevig dat in de heersende ideologie de ratio van de trendmatige norm veel overtuigender is doordat de berekeningen die er aan ten grondslag liggen uitsluitend op realisatiecijfers zijn gebaseerd, en dat volgens een vaststaande procedure.

Velen zal echter de bevordering van het afwegen als doelstelling van de begrotingsnorm en de redenering (de ratio) die aangeeft waarom een bepaalde norm die doelstelling beter realiseert dan een andere norm, weinig aanspreken. Het zijn vooral de politiek en economisch meer geschoolden die daarvoor open staan.

2.3 Behoud van kredietwaardigheid en beperking van de rentelast; uitvoeringsbeheersing en controle achteraf

Behoud van kredietwaardigheid en beperking van rentelast

Deze doelstelling ligt uitdrukkelijk ten grondslag aan de norm van jaarlijks sluitende dienst en de trendmatige norm. Het is een van de redenen waarom zij een saldo van nul hebben. Is ook de structurele begrotingsnorm hierop gericht? Tijdens het van kracht zijn van deze norm is er, bij mijn weten, noch in de regeringsstukken noch in de wetenschappelijke literatuur enige aandacht geschonken aan een onverhoopt sterke stijging van de staatsschuld. Dat ligt ook geheel in de lijn van de Keynesiaanse begrotingsfilosofie die overheidsschuld als *quantité négligeable* beschouwt (dl 3, V2). In zijn *Memoires* vermeldt Zijlstra echter: 'Wij gingen er destijds stilzwijgend van uit dat de verhouding tussen staatsschuld en nationaal inkomen die na de oorlog aanvankelijk zeer ongunstig was, moest blijven verbeteren.'⁴ Hiervan uitgaande kan men stellen dat ook de Zijlstra-norm van meet af aan gericht is geweest op behoud van kredietwaardigheid en beperking van de rentelast. Afgezien van dit historisch aspect, ga ik er van uit dat deze doelstelling in ieder geval in de toekomst nagestreefd zou worden. Aldus kennen alle drie normen deze doelstelling, zij het verschillend geconcretiseerd.

De doelstelling spreekt in ieder geval in onze tijd aan. Met de ratio ligt het verschillend. Een ratio die gebaseerd is op een saldo gelijk nul, scoort hoog. Afhankelijk van het gekozen saldo neemt de schuld in dit geval geheel niet toe dan wel alleen met de uitgaven die buiten het gekozen saldo vallen (bijvoorbeeld met de netto kredieten als het gaat om het vorderingensaldo). Een *jaarlijks* saldo van nul spreekt waarschijnlijk in dit opzicht meer aan dan een *trendmatig*, zodat de trendmatige norm in dit opzicht achter blijft bij de jaarlijks sluitende dienst. Daar staat echter

4. (Zijlstra 1992) p. 144. Zijlstra voegt er aan toe: 'Zolang het financieringstekort als percentage van het nominale nationaal inkomen lager lag dan de procentuele groei van het nationaal inkomen, zou de staatsschuldquote blijven dalen.' Zo ook p. 271. In de jaren zestig was de stijging van het nominale nationaal inkomen (\dot{Y}) gemiddeld 10,7 procent. Zolang de quote van het financieringstekort (φ) daar onder zou blijven, zou volgens deze redenering de schuldquote ($D/Y = \varphi$) dus dalen. Hier is blijkbaar sprake van een verschrijving. De schuldquote daalt niet zolang $\varphi < \dot{Y}$, maar zolang $\varphi < \dot{Y}\delta$. Immers, de schuldquote daalt zolang de groei van de schuld ($\Delta D/D$) kleiner is dan de groei van het nationaal inkomen ($\Delta Y/Y = \dot{Y}$), dus als $\Delta D/D < \dot{Y}$ en bijgevolg als $D/Y < \dot{Y}D/Y$ dus als $\varphi < \dot{Y}\delta$, daar $\Delta D = F$ en $\Delta D/Y$ dus φ (Om de formules simpel te houden heb ik hier de groei van D en Y , ofschoon luidend in differenties, gedefinieerd als $\Delta D/D$ en $\Delta Y/Y$ en niet als $\Delta D/D_{.1}$ en $\Delta Y/Y_{.1}$. Strikt genomen geldt de formule alleen voor de differentialen. Voor de differenties luidt zij strikt genomen $\varphi < \dot{Y}\delta/(1 + \dot{D})$ waarin $\dot{D} = \Delta D/D_{.1}$).

tegenover dat uit paragraaf 5 zal blijken dat onder vigeur van de jaarlijks sluitende dienst er in geval van belastingtegenvallers ($\Delta B^{\text{endog}} < \Delta B^{\text{endog}}$) 'tekorten' zullen optreden als de belastingtegenvallers jarenlang duren. Die tekorten zijn in strijd met de norm. Daardoor ondermijnt de jaarlijks sluitende dienst haar geloofwaardigheid als solide norm bij het grote publiek. Daarom laat ik de score tussen beide normen onbeslist. De Zijlstra-norm daarentegen scoort in dit opzicht zeker het minst gunstig. Op geen enkele wijze is er sprake van een saldo van nul, en er is geen simpele redenering voorhanden die aangeeft dat de Zijlstra-norm een garantie biedt tegen sterke schuld stijging.

Uitvoeringsbeheersing en controle achteraf

In het kader van de micro-economische functie gaat het er niet om of deze subdoelstellingen op een democratische wijze gerealiseerd worden, dat komt in 2.4 aan de orde. Nu gaat het er slechts om of het in de heersende ideologie van belang wordt geacht *dat* deze subfuncties worden gerealiseerd en of de ratio dat een bepaalde norm daaraan voldoet ook aanspreekt. In dit geval is voldoende als uitvoeringsbeheersing en controle achteraf beperkt blijven tot het interne milieu.

Deze micro-economische subdoelstellingen stonden in het verleden niet hoog in het vaandel geschreven bij de verdediging van de Zijlstra-norm en de jaarlijks sluitende dienst. Ik neem echter ook hier aan dat zij in ieder geval in de toekomst nagestreefd zouden worden. Aan de trendmatige norm liggen zij uitdrukkelijk ten grondslag.

Als doelstelling spreekt uitvoeringsbeheersing ideologisch niet sterk aan, de controle achteraf scoort in dit opzicht beter. Hoe kan men echter nagaan of de ene norm volgens de heersende ideologie tot deze subdoelstellingen meer bijdraagt dan de ander? Velen zullen daar een weinig uitgesproken mening over hebben. Ik neem aan dat zij zich zouden kunnen vinden in de overweging dat daarvan meer sprake is naarmate een norm leidt tot een ondubbelzinniger uitspraak over de vraag of een begroting al of niet in overeenstemming is met de norm. Wellicht zal men dan van mening zijn dat in dat opzicht de structurele norm iets beter scoort dan de jaarlijks sluitende dienst omdat men vermoedt dat de omvang van de structurele begrotingsruimte ondubbelzinniger bepaald kan worden dan de begrotingsruimte van de jaarlijks sluitende dienst. Het is echter niet twijfelachtig dat men dan de ruimteberekening en daardoor de uitspraak krachtens de trendmatige norm als het meest ondubbelzinnig zal beschouwen, zodat deze in dit opzicht het beste scoort.

2.4 Bevordering van de democratische functie

Bevordering van de democratische functie houdt in dat de norm er toe bijdraagt dat zoveel mogelijk personen actief of passief deelnemen aan de begrotingsdiscussies. De trendmatige begrotingsnorm is daar uitdrukkelijk op gericht. Bij het opzetten van de norm vormde dat een van de redenen waarom doelstelling en ratio van de drie andere functies aanspreekbaar dienen te zijn, en vooral waarom op ondubbelzinnige en simpele wijze moet kunnen worden gecontroleerd of de regering zich ex ante en ex post aan de norm houdt. Voor beide andere normen is de doelstelling in verband met de democratische functie minder duidelijk. Expliciet zijn mij geen uitspraken bekend die hier op wijzen. Ik neem echter, ook hier, aan dat deze doelstelling voor beide normen stilzwijgend is verondersteld en in ieder geval in de toekomst nagestreefd zou worden.

Het lijkt mij dat in de heersende ideologie bevordering van de democratische functie als doelstelling niet geheel afwezig is, al zullen niet velen daarover concrete ideeën hebben. Hoe kan men echter nagaan of volgens de heersende ideologie de ene norm daartoe meer bijdraagt dan de andere? Ik neem aan dat daarvoor beslissend is of de norm meer controleerbaar is, en wel doordat berekeningen en uitspraak ondubbelzinniger en simpeler zijn.⁵ Uit par. 4 en 6 zal blijken dat in dat opzicht de structurele begrotingsnorm wellicht iets beter scoort dan de jaarlijks sluitende dienst, maar beide duidelijk achterblijven bij de trendmatige begrotingsnorm.

2.5 Conclusie

De vraag voor welke van de drie normen doelstelling en ratio het meest in overeenstemming zijn met de heersende ideologie, is in het voorgaande beantwoord. Geheel bevredigend is de gegeven analyse niet. Dat brengt de problematiek mee. Een uitgebreid onderzoek zou hierin dan ook weinig verbetering kunnen brengen.

Op basis van het voorgaande zou men tentatief een score kunnen opstellen voor de drie normen, zoals weergegeven in tabel 1. Daarin duiden de cijfers op de rangorde, zodat 1 aangeeft dat de betreffende norm in dat opzicht het meest in overeenstemming is met de heersende ideologie. Het gaat niet aan per norm de cijfers op te tellen, daar dan geen

5. Voor de democratische controle achteraf is ook van belang dat de rekening tijdig beschikbaar is. Dat regardeert echter niet de begrotingsnorm.

rekening wordt gehouden met de weging van de doelstellingen en met de *mate* waarin de normen per doelstelling verschillen.

Op grond van de tabel en de daaraan voorafgaande analyse is geen objectieve uitspraak mogelijk over de vraag welke van de drie normen naar doelstelling en ratio het meeste in overeenstemming is met de heersende ideologie. Wel kan men uiteraard een subjectief gekleurde rangorde aanbrenge en dat in zijn uiteindelijk waardeoordeel over de begrotingsnormen meewegen.

3 Ratio van de macro-economische doelstelling in overeenstemming met de economische theorie, ondubbelzinnig en simpel

Voor de toetsing van de economische theorie is een moeilijk punt dat er onder de deskundigen geen overeenstemming bestaat (V 2.5). Ten dele komt dat door het verschil in abstractiegraad waarvan men uitgaat. In het onderhavige geval is het in het bijzonder van belang wat men veronderstelt ten aanzien van het overheidsgedrag. Merkwaardigerwijze bestaat er op dit punt wel grote overeenstemming. Het is namelijk gebruikelijk dat men aanneemt dat de overheid in staat is voor iedere begrotingsnorm de begrotingsruimte nauwkeurig te berekenen en zich vervolgens ook strikt aan de norm houdt. Het verschil in karakteristieken van de onderscheiden normen zoals die tot uitdrukking komen in de *mate* waarin zij aan de overige vereisten voldoen (paragraaf 2 en de paragrafen 4 t/m 6), blijven dan bij de macro-economische toetsing geheel buiten beschouwing. Dan gaat het er blijkbaar niet om, na te gaan hoe de onderscheiden normen in de praktijk macro-economisch uitwerken, maar hoe zij dat zouden doen in een wereld die op gespannen voet staat met het overheidsgedrag, voorzover dat voorspelbaar inherent is aan de onderscheiden normen. Daar komt bij dat het soms, met name bij de structurele begrotingsnorm, niet mogelijk is objectief te bepalen wat de norm inhoudt, hetgeen niet alleen consequenties heeft voor de wijze waarop de overheid de norm hanteert, maar ook maakt dat de interpretatie van de auteur subjectief is. Bovenstaande abstracte benadering zal ik niet volgen. Een gevolg daarvan is wel dat ik in deze paragraaf verschillende malen vooruitgrijp op resultaten van de volgende paragrafen.

Tabel 1 *Rangorde naar overeenstemming met heersende ideologie^{a)}*

functie	begrotingsnorm		
	structurele begrotingsnorm	jaarlijks sluitende dienst	trendmatige begrotingsnorm
1 macro-economische functie			
a) effectieve vraag	1	3	2
b) soliditeit	3	1 = 2	1 = 2
2 afwegingsfunctie	2	3	1
3 overige micro- economische functie			
a) kredietwaardigheid en rentelast	3	1 = 2	1 = 2
b) uitvoeringsbeheersing en controle achteraf	2	3	1
4 democratische functie	2	3	1

a) 1b en 3a komen materieel overeen.

Achtereenvolgens komen de volgende drie macro-economische doelstellingen aan de orde:

- de structurele afstemming van de effectieve vraag op de productiecapaciteit;
- de conjunctureel gunstige uitwerking;
- de soliditeit van het budgettaire gedrag.

3.1 De structurele afstemming van de effectieve vraag

De Zijlstra-norm

Alleen de structurele begrotingsnorm (de Zijlstra-norm) pretendeert de effectieve vraag af te stemmen op de productiecapaciteit (III 1.2). Deze Keynesiaanse conceptie is in wezen gebaseerd op een gesloten economie. Dat is ook de reden dat de Zijlstra-norm aanvankelijk geheel gericht was op volledige bezetting zonder aandacht voor het externe evenwicht. Later, toen sprake was van een sterk betalingsbalansoverschot, betrof men het

externe evenwicht erbij en meende men door een simpele correctie in casu een verruiming van de begrotingsruimte, zowel structureel volledige bezetting als extern evenwicht te realiseren (III 4.2). In de huidige tijd met vrij kapitaalverkeer en a fortiori na de realisering van de Europese munt, verliest het externe evenwicht zijn politieke betekenis, zoals dat nu reeds geldt voor de Nederlandse *provincies*, de Duitse *Länder* en de Amerikaanse *States*. Dan resteert nog slechts het interne evenwicht bij volledige bezetting. Daartoe beperk ik mij hier.

Het is een onderwerp van theoretische discussie of en onder welke voorwaarden er in een gesloten economie een structurele discrepantie kan bestaan tussen effectieve vraag en volledige werkgelegenheid. Voor de uitzonderlijk open economie van het Nederland van nu en de toekomst is die discussie nauwelijks relevant als het er om gaat een begrotingsnorm in te schalen op haar macro-economische effecten. Een eventueel tekort schietende effectieve vraag, resulterend in werkloosheid, blijkt in Nederland via verminderde loonstijging vrij snel te leiden tot verbetering van de concurrentiepositie die het koopkrachtverlies van de mindere loonstijging ruimschoots compenseert, het omgekeerde geldt bij spanning op de arbeidsmarkt. *Als* er dus al werkloosheid aan een structureel vraagtekort te wijten zou zijn, dan verdwijnt deze betrekkelijk snel via een verbeterde marktpositie. Een structurele begrotingsnorm is daarvoor overbodig.

Een structurele begrotingsnorm is daarvoor echter niet alleen overbodig, in de praktijk schiet ze haar doel voorbij en veroorzaakt zij structurele werkloosheid, omdat de vooronderstellingen waarop zij is gebaseerd niet opgaan. Die vooronderstellingen zijn dat onderbezetting en dus ook werkloosheid *in feite* alleen te wijten is aan een tekort schietende vraag en voorts dat de overheid technisch en politiek in staat is haar tekort af te stemmen op het overschot van de andere sectoren bij volledige bezetting. Andere oorzaken van werkloosheid zijn in deze gedachtengang in beginsel niet mogelijk of anders zijn zij weggenomen door additionele overheidsmaatregelen die eerder of gelijktijdig genomen zijn. Dat andere oorzaken niet mogelijk zijn, was aanvankelijk de impliciete vooronderstelling, dat de overheid die door additionele maatregelen zou opheffen, en lag ten grondslag aan de conceptie van het 'inverdieneffect' van het kabinet Den Uyl (III 4.1).

Het zal duidelijk zijn dat de vooronderstellingen niet opgaan. Dat andere oorzaken van werkloosheid zich doen gelden, bleek reeds in de jaren zeventig, en dat de overheid niet in staat is deze tijdig te ecarteren is in de jaren tachtig wel duidelijk geworden. Dat de wetenschap, en dus ook de overheid, technisch niet in staat is het relevante tekort vast te stellen heeft de praktijk ook overduidelijk aangetoond: nieuwe berekeningen hebben steeds weer geleid tot een bijstelling (in casu een vergroting) van

het structurele tekort (Zie verder paragraaf 4). Politiek mag men onder deze omstandigheden verwachten dat het leidt tot een royale en asymmetrische toepassing, zoals de praktijk ook aantoonst (III 4.2). Een royale toepassing omdat extra uitgaven c.q. belastingverlaging politiek aantrekkelijk zijn in verband met het programma-effect en nu nog ondersteund worden door het gepostuleerde gunstige bestedingseffect op de werkgelegenheid bij onderbezetting, een asymmetrische toepassing omdat bij overbezetting het programma-effect negatief werkt en het bestedingseffect minder aantrekkelijk is. De royale toepassing komt niet alleen tot uitdrukking doordat \bar{Y} en $\bar{\pi}$ worden overschat (III 4.4) maar ook doordat het aandeel van de werkloosheid dat zijn oorzaak niet vindt in een structureel tekortschietende effectieve vraag maar in factoren aan de aanbodzijde, wordt onderschat en doordat onvoldoende rekening wordt gehouden met ongelijke spreiding van de werkloosheid naar regio, bedrijfstak, beroep en mate van geschooldheid. Daardoor leidt toepassing van de Zijlstra-norm tot knelpunten op de arbeidsmarkt, waardoor zij tot een zelfstandige bron van werkloosheid wordt.

Niet alleen echter door een overtrokken toepassing werkt zij negatief op de structurele werkgelegenheid. Dat is ook het geval doordat zij de juiste maatregelen belemmert. Alleen al doordat de norm impliceert dat de overheid in staat is volledige werkgelegenheid te realiseren en zij daarvoor ook verantwoordelijk gesteld wordt, ondermijnt zij de verantwoordelijkheid en bereidheid van werkgevers en werknemers om zelf adequaat te reageren op de aanbodwerkloosheid, bijvoorbeeld door minder loonsverhogingen, meer omscholing, verbetering van de werkomstandigheden, financiële prikkels, aantasting van verkregen rechten. Bovendien leidt de nadruk op de vraagregulering als instrument er toe dat de overheid zelf minder alert is om maatregelen te nemen die werken via het programma-effect, terwijl sociale partners en het publiek minder bereid zijn die onaangename overheidsmaatregelen te accepteren, wat de overheid weer meer terughoudend maakt er toe over te gaan. Zulke maatregelen bestaan bijvoorbeeld uit beperking van de overheidsuitgaven en het aanwenden van de ruimte voor belastingverlaging en voor uitgaven van materiële en immateriële infrastructuur. Ook wijzigingen van wettelijke regelingen kunnen er toe bijdragen, bijvoorbeeld met betrekking tot het begrip passende arbeid.

De jaarlijks sluitende dienst en de trendmatige norm

De jaarlijks sluitende dienst en de trendmatige begrotingsnorm hebben niet de pretentie de effectieve vraag structureel af te stemmen op de productiecapaciteit en missen bijgevolg de daaruit voortvloeiende negatieve effecten op de werkgelegenheid.

3.2 De conjunctureel gunstige uitwerking

De Zijlstra-norm versus de jaarlijks sluitende dienst

Uit III 3.3 bleek dat a priori geen uitspraak kan worden gedaan of de structurele begrotingsnorm conjunctureel al of niet gunstiger uitwerkt dan de jaarlijks sluitende dienst. Zou een empirisch onderzoek via een uitgebreid macro-model daarover wel uitsluitsel kunnen geven? Dat kan men niet zonder meer zeggen omdat zich daarbij de volgende moeilijkheden voordoen.

Het is niet mogelijk om ondubbelzinnig voor elk van beide normen de feitelijke impuls (opgesplitst naar de categorieën welke het model daarvoor kent) te bepalen. Dat is wel nodig, want het gaat er om vast te stellen hoe de normen in de praktijk uitwerken. Het is dan weinig realistisch om te veronderstellen dat de overheid zich in beide gevallen stringent aan de norm zou houden, gesteld al dat men ondubbelzinnig zou kunnen vaststellen hoe dat voor de structurele begrotingsnorm gekwantificeerd zou moeten worden.

Aansluiting bij het feitelijk beleid in de jaren dat de structurele begrotingsnorm de vigerende norm was (1961-1978), lost de moeilijkheden niet op. Voor de structurele begrotingsnorm zou men voor die periode moeten bepalen welke feitelijke mutaties in de netto-uitgaven en belastingen beschouwd dienen te worden als feitelijk beslag op de structurele begrotingsruimte. Met name zal men van de totale mutaties de endogene belastingmutaties, de discretionaire mutaties tengevolge van de conjuncturele normering en de mutaties in niet relevante categorieën moeten uitsluiten. Voor de jaarlijks sluitende dienst zou men de begrotingimpuls (uitgesplitst naar categorieën) moeten bepalen voor een overheidsgedrag zoals dat dan in feite zou zijn, inclusief het 'sjoemelen' dat ook bij die norm zou optreden en inclusief de openlijke overschrijdingen. Het resultaat kan in elk van de twee gevallen niet anders dan speculatief zijn.

De tweede moeilijkheid van een empirisch onderzoek via een macro-economisch model is dat zelfs een perfect onderzoek slechts een beperkt voorspellende waarde heeft. Dat niet alleen vanwege de betrekkelijk voorspellende waarde van ieder macro-economisch onderzoek, maar ook omdat het overheidsgedrag (inclusief 'sjoemelen en overschrijdingen') in een andere periode onder andere politieke, internationale en economische omstandigheden, niet zonder meer geëxtrapoleerd mag worden.

Tenslotte zij er op gewezen dat zelfs als men het verschil in totaal effect van beide normen zou kunnen bepalen men dit nog zou moeten splitsen in conjuncturele en andere verschillen.

Tot zover de analyse. Voor een beoordeling, dus normatieve uitspraak, staat men bovendien voor de moeilijkheid dat niet alle effecten die con-

junctureel eenduidig zijn, ook eenduidig gewaardeerd zullen worden. Bijvoorbeeld: een gunstig effect op de werkgelegenheid kan gepaard gaan met een ongunstig geacht effect op de prijzen, en een gunstig effect op korte termijn kan ongunstig geacht worden op langere termijn.

De Zijlstra-norm versus de trendmatige norm

Voor de conjuncturele vergelijking met de trendmatige begrotingsnorm geldt in hoge mate hetzelfde. Ik beperk mij tot enige opmerkingen over de vergelijking tussen de trendmatige en de structurele norm.

A priori is geen uitspraak mogelijk welk van beide normen conjunctureel gunstiger uitwerkt, omdat het conjuncturele karakter van de *feitelijke* impulsen (procyclisch, anticyclisch of neutraal) niet kan worden bepaald, laat staan kwantitatief vergeleken. En zelfs als dat zou kunnen, dan zou nog geen rekening gehouden zijn met vertraagde uitwerkingen. Het laatste is zonder meer duidelijk, het eerste vraagt om enige toelichting.

In abstracto is de Zijlstra-norm conjunctureel neutraal in die zin dat de impuls uitsluitend afhankelijk is van structurele grootheden (III 3.3 formule 12). Voor de praktijk is zulk een a priori uitspraak niet mogelijk. Conjuncturele elementen kunnen vervat liggen in de keuze van het structurele reële groeipercentage, de prijsstijging, het basisjaar en de progressiefactor en ook in de verfijningen die men toepast en die veelal als sjoemelen aangeduid kunnen worden. Daarnaast is er de overschrijding (of onderschrijding) van de gepresenteerde begrotingsruimte in de oorspronkelijke begroting en bij de begrotingsuitvoering. Voor het eerste moet in later jaren uitdrukkelijk gecorrigeerd worden (maar dat is nooit volledig gedaan), voor het tweede wordt automatisch gecorrigeerd doordat het beslag op de begrotingsruimte wordt berekend vanuit de oorspronkelijk ingediende begroting als terminus a quo. Geen van beide correcties is a priori conjunctureel-neutraal.

Voor de trendmatige begrotingsnorm werken de beide overschrijdingen bij de uitvoering op dezelfde wijze, de omvang ervan zal echter niet hetzelfde zijn. Overigens geldt voor de trendmatige begrotingsnorm dat de berekeningswijze van de begrotingsruimte vastligt en de mogelijkheid tot sjoemelen gering is. Voor zover de trendmatige belastingstijging inderdaad een anticyclisch element bevat (VI 2.3), zou dat daarom in de praktijk waarschijnlijk niet door sjoemelen verloren gaan. Helaas mag daaruit niet worden geconcludeerd dat deze norm, afgezien van eventuele verstoring door overschrijdingen, in de praktijk anticyclisch uitwerkt. Allereerst omdat in de praktijk het anticyclisch verloop van de trendmatige belastingstijging niet gegarandeerd is, en wel doordat de endogene golving van de belastingen niet synchroon verloopt met de golving van het nationaal inkomen omdat de progressiefactor niet stabiel is (III Bijlage), $(Y - \bar{Y}) / \bar{Y}_{-1}$

geen perfecte conjunctuurindicator is, en de conjunctuurcycli niet constant zes jaren zijn. De conjuncturele betekenis van de trendmatige norm wordt nog verder verduisterd door de tweede component van de trendmatige begrotingsruimte, de correctiefactor - $\alpha F_{.1}$. Deze vormt ieder jaar een deel van de ruimte. De conjuncturele betekenis hiervan is niet simpel te bepalen door er van uit te gaan dat F in een laagconjunctuur groot zal zijn. Allereerst is het voor de conjuncturele betekenis waarschijnlijk niet zozeer van belang of het hoogconjunctuur of laagconjunctuur is, maar meer of er sprake is van opgaande dan wel neergaande conjunctuur (VI 3.2). Voorts ligt in de correctiefactor een vertraging opgesloten van 2 jaar. En tenslotte, - het meest belangrijke - gesuperponeerd op het effect van de trendmatige belastingstijging, gaat het om het *totale* effect van de correctiefactor waarin ook de doorwerking van de correctiefactor uit de voorafgaande jaren is verdisconteerd (VI 4.3). A priori is hier zelfs een kwantificering niet mogelijk, laat staan een conjuncturele beoordeling.

Het onzekere conjuncturele effect van de correctiefactor maakt dat indien de structurele begrotingsnorm in alle opzichten identiek zou zijn aan de trendmatige begrotingsnorm, met als enige uitzondering dat de begrotingsruimte volgens de structurele norm niet de correctiefactor zou bevatten, toch a priori niet zou kunnen worden bepaald welke van beide normen conjunctureel het meest anti- of procyclisch zou zijn.

Tot nog toe hebben we voor de vergelijking van de conjuncturele betekenis van beide normen de veranderingen in de *structurele* ontwikkeling geheel buiten beschouwing gelaten. Ongeacht de structurele ontwikkeling werd de Zijlstra-norm, in beginsel, in die zin conjunctureel neutraal genoemd dat de structurele begrotingsruimte niet door conjuncturele factoren wordt beïnvloed (III 3.3). Trekken we uitdrukkelijk de invloed van de structurele ontwikkeling op de impuls mede in de beschouwing, dan is ook de structurele norm niet langer, in beginsel conjunctureel neutraal. In beginsel komt dan immers de structurele verandering tot uitdrukking in de begrotingsruimte en dus in de impuls. Bijgevolg is zij dan pro-cyclisch als de conjuncturele en structurele ontwikkeling in jaar t in dezelfde richting gaan, bijvoorbeeld beide een neergang vertonen. De impulsquote daalt dan in een neergaande conjunctuur, zij het door een structurele oorzaak. Het omgekeerde geldt als de conjuncturele en structurele ontwikkeling tegengesteld zijn.

De trendmatige norm is vanwege de ingebouwde vertragingen, zoals uitvoerig wordt toegelicht in paragraaf 5, ongevoelig voor conjuncturele en structurele wijzigingen in t . Wel komen daarin conjuncturele en structurele wijzigingen van voorafgaande jaren tot uitdrukking, zonder dat a priori gezegd kan worden of *die* invloeden pro- of anticyclisch werken. Overi-

gens is dit alles rijkelijk speculatief, want de gehele beschouwing geldt slechts 'in beginsel'. Dat houdt hier tenminste in dat de overheid de begrotingsruimte volgens beide normen nauwkeurig kan berekenen en er zich aan houdt, dat $(Y - \bar{Y}) / \bar{Y}_{-1}$ een juiste conjunctuurindicator is, en de progressiefactor constant is. En ook hier geldt dat pro- en anticyclisch nog niet zonder meer inhoudelijk conjunctureel ongunstig respectievelijk gunstig; dit vanwege de vertraagde uitwerking van de impulsen.

Als a priori dan geen uitspraak kan worden gedaan,⁶ zouden dan wellicht empirische berekeningen via een macro-model uitsluitend kunnen geven? Hiervoor gelden dezelfde moeilijkheden als gesignaleerd werden voor de conjuncturele vergelijking van structurele norm en de jaarlijks sluitende dienst via een macro-model, met een uitzondering: voor de trendmatige norm zou minder rekening gehouden hoeven te worden met verscholen afwijkingen via sjoemelen.

3.3 De soliditeit van het budgettaire beleid

In de meest stringente zin is een begrotingsnorm meer solide naarmate zij er meer toe bijdraagt dat de overheidsfinanciën niet ontsporen en daardoor de economie ontregelen. Van ontsporen is in dit geval meer sprake naarmate het tekort, de rentebetalingen en het schuldbestand groter zijn. Daarbij gaat het niet alleen om de stand op een bepaald ogenblik maar ook om het verloop, en niet zozeer om absolute grootheden maar om quotes, met name in relatie tot het nationaal inkomen. Ontsporen betreft dan dus de stand en het verloop van de tekortquote (φ), de rentequote (f) en de schuldquote (δ).

Er zijn vele factoren die afbreuk doen aan de soliditeit van een norm en dus de kans op ontsporingen vergroten. Ik splits ze in twee groepen. De eerste groep bestaat uit factoren die optreden bij strikte handhaving van de norm, deze vergroten de kans op ontsporen ondanks strikte handhaving van de norm. Tot de tweede groep behoren de factoren die de kans vergroten dat de overheid zich niet aan de norm houdt, deze vergroten de kans op ontsporen doordat de overheid materieel in strijd met de norm handelt.

6. Ook op grond van de analyse welke in par. 5.1 gegeven wordt, kan niet geconcludeerd worden tot een duidelijk anticyclische werking van de trendmatige norm, daar conjuncturele ontwikkelingen 'verstoord' kunnen worden door tegengestelde structurele en incidentele ontwikkelingen.

Sommige factoren van de tweede groep liggen geheel buiten de betreffende norm, zoals bijvoorbeeld de politieke samenstelling van het kabinet. Die blijven buiten beschouwing. Tot de tweede groep behoren echter ook factoren die inherent zijn aan een bepaalde norm. Bepalend is hier de mate waarin de norm voldoet aan de andere vereisten voor effectiviteit (paragraaf 2 en 4 t/m 6). Om niet uit te gaan van een levensvreemde theorie zullen deze mede in de beschouwing worden betrokken, zoals dit ook gebeurd is bij de toetsing aan de twee andere macro-economische doelstellingen (par. 3.1 en 3.2). We volstaan dus niet, zoals in par. 2, met uit te gaan van het saldo dat aan de norm formeel eigen is. Het gaat er om, hoe het saldo in de praktijk zal verlopen, in het bijzonder of er een kans is dat het tekort zal escaleren.

Anderzijds zij er aan herinnerd dat we er in dit hoofdstuk en dus ook hier, steeds van uit gaan dat, bij verschil in basis, het relevante saldo van de drie normen identiek wordt gedefinieerd, bijvoorbeeld voor alle drie normen als relevant saldo het vorderingstekort of voor alle drie het financieringstekort. Voorts gaat het uitsluitend om een situatie waarin een van de drie normen als enige norm van kracht is: daarmee wordt uitgesloten dat een van de normen tijdelijk afwijkingen toelaat, bijvoorbeeld doordat de conjuncturele norm als secundaire norm fungeert (I 2). Ook wordt hier nog geen rekening gehouden met de mogelijkheid dat een hogere instantie, in casu de EG, toezicht uitoefent op het begrotingsbeleid van een staat.

De Zijlstra-norm

De Zijlstra-norm beoogt structureel een constante tekortquote te realiseren. A priori sluit dat niet uit dat een constante structurele tekortquote een aanmerkelijke stijging van de rentequote en de schuldquote impliceert, zoals reeds blijkt uit een simpele toepassing van de Domar-formule.⁷ Treedt er bovendien een structurele stijging op van de rentevoet en/of een structurele

7. De Domarformule luidt $\rho_{lim} = \frac{r}{\dot{Y}} \varphi$ (voor ρ is de quote van de door de overheid betaalde

rente, r is de onveranderlijk veronderstelde rentevoet (in perunen), \dot{Y} het onveranderlijk veronderstelde groeipercentage van het nationaal inkomen en φ de onveranderlijk veronderstelde quote van het financieringstekort (zie dl. 3 p. 101 e.v., met iets afwijkende symbolen). De limietwaarde blijkt groter naargelang r en φ groter zijn en \dot{Y} kleiner is. Naarmate de rentequote in het begin van de periode kleiner is dan ρ_{lim} , stijgt zij sterker. De schuldquote δ is per definitie D/Y . Stellen we $\rho = r\delta$, dan impliceert de Domarformule $\delta_{lim} = \varphi/\dot{Y}$, waarin φ en \dot{Y} weer constant zijn. Op overeenkomstige wijze geldt hiervoor dat de schuldquote meer stijgt naarmate in het begin van de periode de schuldquote kleiner is dan δ_{lim} .

daling van het groeipercentage van het nominale nationaal inkomen, dan leidt dat in de daarop volgende jaren tot een nog sterkere stijging van de rentequote en de schuldquote, zoals eveneens blijkt uit de Domar-formule.

Tot nog toe hebben we verondersteld dat de overheid de structurele begrotingsruimte juist voorspelt en er zich aan houdt. Treedt echter een systematische overschatting op van $\bar{\pi}$ en \dot{Y} - bijvoorbeeld doordat zij structureel dalen maar deze daling niet wordt gevolgd door gebrek aan inzicht of politieke wil of doordat men als systeem hanteert dat de structurele waarden worden berekend als extrapolatie van het verleden - dan stijgt daardoor de feitelijke tekortquote φ jaren achtereen, met als gevolg een verdere structurele stijging van de rentequote en de schuldquote.⁸ Een stijging van de tekortquote φ treedt ook op als de berekende structurele quote $\bar{\varphi}$ systematisch wordt vergroot, bijvoorbeeld door 'verfijningen' of door berekeningen die rekening houden 'met inmiddels gewijzigde macro-economische tendenties', of door verdoezelingen.

Doen de twee eerstgenoemde oorzaken zich reeds voor bij strikte handhaving van de norm, de beide andere oorzaken liggen op of over de grens van strikte handhaving maar zijn wel inherent aan de Zijlstra-norm, zoals ook nog nader wordt geadstrueerd in de hierna volgende paragrafen 4 en 5. Hieruit concludeer ik dat de Zijlstra-norm een gerede kans inhoudt dat de overheidsfinanciën ontsporen.

De soliditeit van de Zijlstra-norm wordt nog verder aangetast, doordat als de overheidsfinanciën eenmaal zijn ontregeld en men orde op zaken probeert te stellen door de Zijlstra-norm te verlaten en over te gaan op een ad-hoc norm voor het feitelijk tekort, dat een uitermate moeizame en moeilijke operatie is. Dat is vooral het geval als het proces zover is voortgeschreden dat ondanks de systematische vermindering van de tekortquote er nog jarenlang een verdergaande stijging optreedt van de rentequote en de schuldquote, ook als de door de overheid gemiddeld te betalen rentevoet niet zou stijgen (dl 3 VII 4). De jaren na het verlaten van de Zijlstra-norm staan hiervoor model.

De trendmatige norm

De trendmatige begrotingsnorm vertoont een aanzienlijk grotere soliditeit dan de Zijlstra-norm. De norm is niet gericht op een trendmatig tekort maar op een trendmatig saldo van nul. Systematische overschatting van de begrotingsruimte treedt niet op doordat ze niet berust op een prognose. Weliswaar is het in beginsel mogelijk dat jaren achtereen de feitelijke

8. φ stijgt doordat de feitelijke belastingstijging achterblijft bij de structureel berekende, waarop de begrotingsruimte en dus ook het beslag daarop ($\Delta U - \Delta B^{\text{exog}}$) is gebaseerd. Doordat φ stijgt neemt volgens de Domar-formule ook ρ_{lim} en δ_{lim} toe.

belastingen achter blijven bij de trendmatige (VI 3.1 en 3.4), doch dan zorgt de tweede component van de trendmatige begrotingsruimte, de correctiefactor, voor een automatische correctie, zodat een escalatie van de tekortquote wordt voorkomen (VI 3.5 en 4.3). De mogelijkheid tot sjoemelen is sterk ingedamd doordat de berekening van de begrotingsruimte uitsluitend gebaseerd is op realisatiecijfers volgens vaststaande procedures en ook het beslag op de begrotingsruimte duidelijk is gedefinieerd (VI 2). Nochtans is de norm voldoende soepel, doordat het bijsturen geschiedt op de wijze van een supertanker zoals nader wordt geadstrueerd in par. 5. Door dit alles is het onwaarschijnlijk dat de norm escaleert tot een grote en langdurige tekortquote met de daaraan verbonden gevolgen voor de rentequote en de schuldquote.

De jaarlijks sluitende dienst

Als we er van uit zouden gaan dat de overheid onder alle omstandigheden zich formeel en materieel aan de vigerende norm houdt, dan zou uiteraard de jaarlijks sluitende dienst een uitermate solide norm zijn. Een dergelijk overheidsgedrag is echter voor de jaarlijks sluitende dienst weinig realistisch. Het is inherent aan deze norm dat de overheid er van afwijkt, niet alleen materieel maar zelfs formeel, en dat met name 'als het moeilijk wordt'. Dat blijkt in overstelpende mate uit het verleden (II 5) en geldt waarschijnlijk nog meer voor de toekomst. De redenen hiervoor brengen ons echter geheel op het terrein van de hierna volgende paragrafen. Daarop vooruitlopend wordt hier volstaan met een samenvatting.

Doordat voor de jaarlijks sluitende dienst de berekeningen niet ondubbelzinnig, niet simpel en niet tijdig beschikbaar zijn, is er een gerede kans dat de overheid zich bij de indiening alleen formeel aan de norm houdt. Dat komt enerzijds door het onvermogen ontvangsten en uitgaven juist te ramen, anderzijds doordat de norm vele mogelijkheden biedt tot sjoemelen. Tijdens de begrotingsuitvoering is er een sterke tendentie eventuele meevallers dadelijk uit te geven, en tegenvallers niet of niet geheel te compenseren.

Voorals het moeilijk wordt doordat inkomsten sterk achterblijven bij de trendmatige ontwikkeling en uitgaven juist sterk stijgen via de vele open-einderegelingen, impliceert handhaving van deze norm plotselinge en grote beperkingen, die het politieke draagvlak overschrijden. Dat leidt tot veel gesjoemel en ook tot openlijke afwijkingen met een beroep op de 'moeilijke omstandigheden'.

Het uiteindelijk resultaat is moeilijk te voorspellen. In het begin van de 19^e eeuw trad onder vigeur van deze norm in feite een staatsbankroet op, maar dat werd in hoge mate veroorzaakt door oorlogen in de 17^e, 18^e en

19^e eeuw.⁹ Ook na de Tweede Wereldoorlog was de staatsschuld sterk gestegen (dl. III p. 172). Dat zijn echter omstandigheden waartegen waarschijnlijk geen enkele norm bestand is. Bovendien zijn ook de politieke omstandigheden en daarmee de druk op de overheidsfinancien sterk gewijzigd. Ik acht het daarom niet mogelijk objectief vast te stellen of de jaarlijks sluitende dienst uit een oogpunt van soliditeit minder of beter scoort dan de trendmatige norm, voorzover we die soliditeit uitsluitend meten aan het verloop van de tekortquote (φ), de rentequote (ρ) en de schuldquote (δ).

Het fundamentele verschil is echter dat deze grootheden onder vigeur van de sluitende dienst stijgen *in afwijking van de norm* terwijl onder vigeur van de trendmatige norm deze schokken worden opgevangen en weer teniet gedaan worden *overeenkomstig de norm*. Daarom wordt in par. 5 geconcludeerd dat de jaarlijks sluitende dienst onder langdurig moeilijke omstandigheden niet gehandhaafd wordt, terwijl de perspectieven voor de trendmatige norm in dat opzicht veel gunstiger zijn. Bovendien bevat de trendmatige norm een ingebouwd mechanisme om tot 'sanering' te komen en de jaarlijks sluitende dienst niet. Laat men deze factoren meespelen in het oordeel over de soliditeit, dan slaat de balans duidelijk door naar de trendmatige norm.

3.4 Conclusies

Overeenstemming met de economische theorie

Ten aanzien van de overeenstemming van de ratio met de economische theorie zijn we niet uitgegaan van een levensvreemd abstract model (overheid als alwetend en alwijs despoot, gesloten economie) maar zijn we nagegaan hoe de drie normen op grond van de economische theorie in de praktijk van Nederland zullen uitwerken. Daarbij hebben we ons beperkt tot drie doelstellingen, te weten: structurele afstemming van de effectieve vraag op de productiecapaciteit, gunstig conjuncturele uitwerking en soliditeit, in het bijzonder het voorkomen van een escalatie van het tekort.

Voor een structurele afstemming van de effectieve vraag is althans voor Nederland geen begrotingsnorm nodig. De Zijlstra-norm is daar wel op gericht en werkt juist daardoor in de praktijk werkloosheid bevorderend. Daarom is het een pluspunt voor beide andere normen dat zij daar niet op zijn gericht; in dit opzicht scoren die beide gelijk.

9. Stevers 1976. Zie ook E.H.M. Dormans *Het tekort* (Amsterdam 1991 en J.M.F. Fritschy *De patriotten en de financiën van de Bataafse Republiek* ('s-Gravenhage 1988).

Het is niet mogelijk a priori vast te stellen welke van de drie normen in de praktijk conjunctureel het meest gunstig (c.q. het minst ongunstig) uitwerkt. Ook een empirische analyse via een uitgebreid model zal hieromtrent niet tot een verantwoorde uitspraak kunnen leiden, daar het niet mogelijk is voor de betrokken periode de impuls vast te stellen die *in feite* van de betreffende norm zou zijn uitgegaan. Daarbij komt de betrekkelijke waarde van ieder empirisch onderzoek, vooral onder sterk gewijzigde omstandigheden.

De Zijlstra-norm houdt een gereede kans in dat de overheidsfinanciën ontsporen via een escalatie van het tekort. Voor de trendmatige norm is dat onwaarschijnlijk. Het is echter niet mogelijk aan te geven of in de praktijk de jaarlijks sluitende dienst onder moeilijke omstandigheden tot een hogere waarde voor φ , ρ en δ leidt dan de trendmatige norm en bijgevolg welke van de twee in dit louter kwantitatieve opzicht het meest solide is. Betreft men in de soliditeit mede de mate waarin de stijging en daling van φ plaats vinden conform de norm, dan slaat de balans door ten gunste van de trendmatige norm.

De lage score van de Zijlstra-norm voor de vereiste overeenstemming met de economische theorie is opvallend, daar zij, bij de introductie en later in de regeringsstukken en de literatuur, in dit opzicht juist als gunstiger wordt beoordeeld dan de jaarlijks sluitende dienst, structureel zowel als conjunctureel. (Op de soliditeit werd weinig acht geslagen.) Men komt tot het gunstige en stellige oordeel door uit te gaan van een abstract (Keynesiaans) model met weinig realiteitswaarde, of anders gezegd door een cumulatie van irreële vooronderstellingen over de Nederlandse economie, inclusief het overheidsgedrag. Een aantal van die vooronderstellingen zijn reeds genoemd in III 3.3 in verband met de aprioristische conjuncturele vergelijking tussen de structurele begrotingsnorm en de jaarlijks sluitende dienst. In de onderhavige paragraaf 3 is gewezen op de vooronderstelling van een systematisch tekortschietende effectieve vraag in een open economie als Nederland en op de vooronderstelling dat de overheid de structurele begrotingsruimte nauwkeurig zou kunnen berekenen en zich er strikt aan zou houden; in verband met het laatste werd het expansieve en asymmetrisch overheidsgedrag genoemd. Ook werd gewezen op de negatieve uitwerking die de norm heeft op de aandacht van de overheid voor het programma-effect als instrument van economische politiek en op de verantwoordelijkheid van de sociale partners. Op de eertijds veel voorkomende simplificatie van de financiële interpretatie, waarbij evenwicht in de financiële en reële sfeer worden gelijk gesteld (III 1.2), werd niet nader ingegaan, daar deze gelijkstelling in de toekomst wel door niemand meer gehanteerd zal worden, nu het internationale kapitaalverkeer volledig vrij

is geworden; ook zonder internationaal kapitaalverkeer is het echter een irrealistische vooronderstelling. Op de technische moeilijkheden verbonden aan de berekening van de begrotingsruimte en daarmee op de veronderstelde stabiliteit van \bar{Y} en φ wordt nader ingegaan in par. 4.

Ondubbelzinnig en simpel

Na het voorgaande kunnen we kort zijn over de vraag of de ratio voor de macro-economische doelstelling ondubbelzinnig en simpel is. In par. 3.1 - 3.3 is daaraan geen aandacht besteed. Hier beperk ik mij voor elk van de drie normen tot de doelstellingen die de betreffende norm nastreeft.

De Zijlstra-norm scoort hier slecht: haar pretenties met betrekking tot haar macro-economische doeleinden kunnen niet waargemaakt worden, en bijgevolg is er geen ondubbelzinnige en simpele ratio voorhanden.

Voor zover de trendmatige norm pretendeert conjunctureel dempend te werken, geldt dat ook hier geen ondubbelzinnige en simpele ratio bestaat om dit te staven. Laten we deze pretentie vallen, dan heeft de trendmatige norm geen conjuncturele doelstelling en dus ook geen daarop afgestemde ratio, evenals de jaarlijks sluitende dienst en evenals dat voor beide normen geldt ten aanzien van de structurele doelstelling.

Met betrekking tot de afwezigheid van escalatie is de redenering van de trendmatige norm betrekkelijk ondubbelzinnig en simpel, doordat deze norm een correctiefactor bevat en de berekeningen ondubbelzinnig en simpel zijn. Voor zover de jaarlijks sluitende dienst pretendeert dat dit doel ook in de praktijk gerealiseerd zal worden, is haar redenering simplistisch. Een ondubbelzinnige en simpele ratio om dat waar te maken ontbreekt.

4 Berekening ondubbelzinnig, simpel en tijdig beschikbaar

Het beslag op de begrotingsruimte blijft hier buiten beschouwing, omdat de berekeningswijze hiervan voor alle drie normen in beginsel dezelfde is (paragraaf 2).

De Zijlstra-norm

Dat de berekening van de begrotingsruimte volgens de structurele begrotingsnorm (Zijlstra-norm) niet ondubbelzinnig en simpel is, blijkt uit de praktijk (III 4). Het blijkt ook uit theoretische overwegingen. Daartoe gaan we uit van de gegeven definitie in Hoofdstuk III (formule 10).

De eerste moeilijkheid is al de bepaling van $\bar{\varphi}$. De veronderstelling dat de tekortquote van de andere sectoren constant zou zijn, en wel gelijk aan een gemiddelde uit het verleden, is theoretisch op drijfzand gebouwd. Het

miskent het marktmechanisme in een open economie (par. 3.1). Voorts levert de bepaling van de structurele groeivoet \tilde{Y} moeilijkheden op. Is dat een constante, althans voor de gehele kabinetsperiode, of een voortschrijdend gemiddelde? En moet ze berekend worden, via een simpele extrapolatie of via een uitgebreid model? Hier doen zich talloze methoden voor. En de structurele progressiefactor $\tilde{\pi}$, hoe moet die worden berekend? Als men ze uit het verleden berekent, dan dient men de totale belastingmutaties te corrigeren voor het exogene bestanddeel. Wolfswijk (1991 p. 86 e.v.) noemt daarvoor vijf verschillende methoden. Welke methoden men ook kiest, het gaat niet aan te veronderstellen dat de feitelijke π constant is en dat die constante ook zal gelden voor het begrotingsjaar t zodat $\tilde{\pi} = \pi$. Een benadering van $\tilde{\pi}$ kan men verkrijgen door uit het verleden de elasticiteit voor de afzonderlijke belastingen te berekenen en voor jaar t daarvan een gewogen gemiddelde te bepalen. Maar meer dan een benadering is het niet, niet alleen omdat het een schatting is, maar ook omdat de fiscale definities niet sporen met die van de nationale boekhouding, bijvoorbeeld omdat geen rekening wordt gehouden met verliescompensatie. Moeilijkheden ontmoet men ook bij de berekening van \tilde{B}_{-1} , de structurele belastingen in $t - 1$. Men zou die kunnen benaderen door uit te gaan van een evenwichtsjaar en van daaruit door te rekenen naar $t - 1$. Dat wordt echter meer aanvechtbaar en gecompliceerd naarmate het evenwichtsjaar langer verstreken is. Wat de methode betreft, gaat het niet aan te veronderstellen dat de belastingquote uit het evenwichtsjaar ook zou gelden voor $t - 1$. Dan houdt men geen rekening met een mogelijk structurele verandering in de belastingdruk. Men zal dus een methode moeten hanteren om de structurele veranderingen in de belastingdruk vanaf het evenwichtsjaar door te rekenen naar jaar $t - 1$. Soortgelijke moeilijkheden doen zich voor bij de bepaling van \tilde{U}_{-1} , want als sinds het jaar t de belastingen structureel niet proportioneel met het inkomen zijn gestegen, dan ook de uitgaven niet.

Bij het schetsen van de moeilijkheden hebben we ons nog niet verdiept in de bijkomende complicaties die zich in de praktijk hebben voorgedaan, met name de veronderstelling dat $\tilde{\varphi}$ stijgt, dat men voor de prijscomponent in \tilde{Y} niet de structurele maar de feitelijke prijsstijging neemt, dat men niet uitgaat van de geprognostiseerde reële groei maar van de gewenste reële groei, en dat men ook in de uitgaven conjuncturele componenten onderkent.

De conclusie kan niet anders zijn dan dat iedere berekening van de structurele begrotingsruimte zeer aanvechtbaar is en vrijwel onontkoombaar ook gecompliceerd. Wel bestaat er tussen de eisen van ondubbelzinnigheid en simpelheid een zekere spanning: men kan de gecompliceerdheid

beperken door het hanteren van heroïsche ficties, maar daardoor wordt het resultaat nog meer aanvechtbaar.

De jaarlijks sluitende dienst

De begrotingsruimte voor de jaarlijks sluitende dienst is gelijk aan ΔB^{endog} (de endogene belastingstijging in het begrotingsjaar t) verminderd met $F_{,1} = U_{,1} - B_{,1}$ (het tekort in $t - 1$).¹⁰ Dat komt er op neer dat men behalve ΔB^{endog} ook $U_{,1}$ en $B_{,1}$ dient te berekenen, daar er bij de begrotingsvoorbereiding nog geen realisatiecijfers zijn van $U_{,1}$ en $B_{,1}$.

Ook in dit geval toont de praktijk aan dat de berekeningen niet ondubbelzinnig en simpel zijn blijkens de vele bijstellingen na de begrotingsindiening en/of doordat achteraf bleek dat het beoogde saldo nul niet was gehaald zonder dat begrotingsoverschrijdingen of onderschrijdingen hiervan (geheel) de oorzaak waren. Blijkbaar was dan de begrotingsruimte ($\Delta B^{\text{endog}} - F_{,1}$) niet juist geschat. Ook theoretisch is het begrijpelijk dat de berekening van de begrotingsruimte niet ondubbelzinnig en simpel is, al zijn de complicaties hier minder groot doordat niet het feitelijk toekomstig verloop over een aantal jaren berekend hoeft te worden en van daaruit nog weer de structurele grootheden.

De jaarlijks sluitende dienst scoort echter slechter dan de Zijlstra-norm als het gaat om de eis van tijdige beschikbaarheid. Dat toont de ervaring en het is ook begrijpelijk daar onverwachte mee- of tegenvallers structureel weinig opleveren of geheel niet meetellen (V 2.3). Deze grotere gevoeligheid voor het beschikbaar komen van nieuwe gegevens geldt zowel voor de begrotingsvoorbereiding als de begrotingsuitvoering. Op overtuigende wijze blijkt deze gevoeligheid ook uit de recente ervaring van de ad hoc norm voor het feitelijk tekort, die er in dit opzicht geheel vergelijkbaar mee is.

Als de norm van jaarlijks sluitende dienst op kasbasis is geformuleerd dan vormt het manipuleren met het inningstempo van de belastingen (de 'kasschuiven') een aparte oorzaak van dubbelzinnigheid, zoals ook het

10. Dit is dadelijk inzichtelijk maar het blijkt ook uit formule 3 van hoofdstuk VI (waarvan het rechterlid de begrotingsruimte weergeeft en het linkerlid het beslag op de begrotingsruimte), daar in dit geval $F = 0$. Aldus gedefinieerd is in het linkerlid voor ΔU als terminus a quo $U_{,1}$ genomen, zijnde (een schatting van) de uitgaven in $(t - 1)$. Zou men voor het beslag op de begrotingsruimte als terminus a quo de oorspronkelijk ingediende begroting van $t-1$ hanteren, dan verandert in dit geval voor de begrotingsruimte $U_{,1}$ in $U^b_{,1}$, zijnde de uitgaven in $t - 1$ volgens de oorspronkelijk ingediende begroting voor $t - 1$. Dit blijkt dadelijk door in (1) van hoofdstuk VI voor U te substitueren $U^b_{,1} + \Delta U^b_{,1}$. Formule 2 van VI verandert dan (voor $F = 0$) in $\Delta U^b - \Delta B^{\text{exog}} = \Delta B^{\text{endog}} - U^b_{,1} + B_{,1}$.

recente verleden illustreert.¹¹ Het geldt zowel tijdens de voorbereiding van de begroting als tijdens de uitvoering.

De trendmatige norm

Het is niet verwonderlijk dat de trendmatige begrotingsnorm veruit het beste scoort als het er om gaat om de ondubbelzinnigheid, simpelheid en tijdige beschikbaarheid van de berekening. Het is immers een van de pijlers waarop deze norm is gebouwd. Zij bereikt dit door uitsluitend uit te gaan van realisatiegegevens en dat volgens een vaststaande methode (VI 2).

Conclusie

Aan de eis van ondubbelzinnigheid en simpelheid van de berekening voldoet de Zijlstra-norm het minst van de drie. Zij blijft niet alleen ver achter bij de trendmatige norm die in dit opzicht het beste voldoet maar scoort ook minder dan de jaarlijks sluitende dienst.

Dat de Zijlstra-norm in dit opzicht ook minder scoort dan de jaarlijks sluitende dienst is een opvallende conclusie daar een van de doeleinden die Zijlstra indertijd uitdrukkelijk formuleerde juist was: de versterking van de begrotingsdiscipline, en daarvoor is een ondubbelzinnige en simpele begrotingsnorm welhaast onontbeerlijk. Daar komt bij dat Zijlstra in zijn Memoires niet alleen die doelstelling uitdrukkelijk herhaalt, maar ook met voldoening op de uitwerking ervan tijdens zijn ambtsperiode terugziet (1991 p. 123 e.v.). Inderdaad heeft dit aspect goed gefunctioneerd in de beginjaren toen Zijlstra zelf minister van Financien was (1961-1963), maar daarna nam dat geleidelijk af en in de laatste periode, tijdens het kabinet Den Uyl (1974-1978), was de deksel geheel van de ketel. De goede start hing dan ook af van een aantal uitzonderlijke factoren, met name het grote gezag van Zijlstra, zijn vermogen om zijn gedachten op simpele en overtuigende wijze uiteen te zetten (in het kabinet, het parlement, voor radio en televisie, in wetenschappelijke betogen) en zijn taaie onverbidelijkheid tegenover de claims van andere ministers en het parlement, die hij afwees als de 'anderen' er niet in slaagden binnen de begrotingsruimte te financieren. Daar komt bij het grote vertrouwen dat men algemeen had in macro-economische prognoses en de slechte ervaring die men in de jaren ervoor had opgedaan, toen de conjuncturele begrotingsnorm - het summum van een elastieke norm - de enige norm was. Misschien heeft ook een zekere naïeviteit over de tendens tot sjoemelen, die er in de rijksfinanciën

11. Kasschuiven komen ook bij de uitgaven voor, maar hierin verschillen de normen niet.

altijd is geweest, een rol gespeeld bij de man die zich ondanks zijn glanzende politieke carrière 'geen homo politicus' noemt (a.w. hoofdstuk 3). Dat zou dan verklaren dat hij in diezelfde Memoires schrijft: 'Wat mij nog het meest bedroeft en soms zelfs verontwaardiging opwekt is het schuiven, camoufleren en versluieren - om geen sterkere uitdrukking te gebruiken - van de realiteit dat van lieverlede het beheer op Financiën kenmerkt' (a.w. p. 146). Hij wijst dan op het boek van Toirkens (1988) dat voor hem kennelijk als een ontgoocheling heeft gewerkt. Kennisneming van de praktijk in de 150 jaar vóór zijn ministerschap zou hem geleerd hebben dat er niets nieuws onder de zon is (I voetnoot 1, II 5). De tendens tot sjoemelen ligt altijd op de loer en normaliter zet zij zich ook door, vooral 'als het moeilijk' wordt en met name als de vigerende begrotingsnorm daartoe ampele mogelijkheden biedt. En die mogelijkheden biedt de norm van jaarlijks sluitende dienst (en dus ook de ad hoc norm van het feitelijk tekort), en die biedt a fortiori de structurele begrotingsnorm.

Aan de eis van tijdige beschikbaarheid vóór en tijdens de begrotingsuitvoering, voldoet de Zijlstra-norm wel beter dan de jaarlijks sluitende dienst, maar ook daarin blijft zij achter bij de trendmatige norm. Voor kasschuiven met de belastingen is alleen de jaarlijks sluitende dienst gevoelig, gesteld dat de begroting op kasbasis is.

In het voorgaande hebben we nog geen aandacht gegeven aan de tijdige beschikbaarheid in de zin dat de begrotingsruimte redelijk betrouwbaar enige jaren vooruit berekend kan worden (V 2.3). Tussen de Zijlstra-norm en de jaarlijks sluitende dienst is in dit opzicht moeilijk een rangorde vast te stellen. De eerste vereist berekeningen over een langere periode en ook om geprognosticeerde jaarcijfers om te zetten in structurele cijfers, de tweede kampt meer met incidentele ontwikkelingen. De trendmatige norm scoort ook hier het beste, doordat in dit geval de berekeningen ten dele op realisatiecijfers berusten (VI, voetnoot 4).

5 Geen plotselinge, geen grote en geen langdurige 'beperking' noch 'verkrapping'

Evenals de overeenstemming met de heersende ideologie is deze eis primair van belang voor de vraag of de norm gehandhaafd zal blijven. Daarop wordt de discussie in deze paragraaf dan ook toegespitst.

De jaarlijks sluitende dienst versus de trendmatige norm

De jaarlijks sluitende dienst en de trendmatige norm vormen elkaars tegenpolen ten aanzien van de 'beperking' en de 'verkrapping'. De

jaarlijks sluitende dienst impliceert - als men zich strikt aan de norm houdt - dat op een tegenvallende belastingontwikkeling dadelijk wordt gereageerd door een autonome belastingverhoging of verlaging van de uitgaven, beide ten opzichte van de oorspronkelijke verwachtingen. De endogene belastingstijging geeft immers in dit geval de begrotingsruimte aan, en als de begrotingsruimte lager uitvalt dan de verwachting, dan moet het beslag op de begrotingsruimte naar beneden worden bijgesteld. Die vermindering van de begrotingsruimte met de daardoor opgeroepen bijstelling is precies wat met 'verkrapping' wordt bedoeld (V 3.3). De trendmatige norm daarentegen reageert geheel niet op een tegenvallende belastingontwikkeling, omdat de begrotingsruimte uitsluitend wordt bepaald door realisatiecijfers. Een gevolg daarvan is echter dat er bij de trendmatige norm een 'tekort' optreedt, en wel een stijgend 'tekort' (als quote), dat later tot 'beperking' leidt, terwijl de jaarlijks sluitende dienst zulk een beperking in beginsel niet kent omdat 'tekorten' steeds worden voorkomen.

Een nauwkeurige kwantificering van de verkrapping waartoe de jaarlijks sluitende dienst noopt is moeilijk te geven terwijl bovendien niet iedere verkrapping even pijnlijk is. Het maakt verschil of de verkrapping ontstaat doordat de *reële* ontwikkeling van het nationaal inkomen lager lijkt uit te vallen, of doordat het alleen gaat om een louter *nominaal* lagere stijging van het nationaal inkomen. En weer anders (wellicht het meest pijnlijk) ligt het met een verkrapping die wordt veroorzaakt door een tegenvallende progressiefactor (III bijlage). Ook maakt het verschil *wanneer* de tegenvaller zich voordoet: in het begin van de begrotingsvoorbereiding of op het einde daarvan, tijdens de voorbereiding of tijdens de begrotingsuitvoering. Op al deze verschillen ga ik niet nader in. Wel wijs ik er op dat ook een verkrapping door een louter nominale bijstelling van het nationaal inkomen pijnlijk is, vooral tijdens de begrotingsuitvoering. De begroting luidt in guldens, niet alle prijzen stijgen gelijk, en de guldensbedragen hebben verwachtingen gewekt.

Enige indicatie van het optreden en het groter of kleiner zijn van de tegenvallers, kan ontleend worden aan het verschil tussen de feitelijke en trendmatige belastingopbrengst. Dit is gebaseerd op de veronderstelling dat het feitelijk beleid in hoge mate uitgaat van de trendmatige belastingopbrengst, en dat niet alleen tijdens de Zijlstra-norm maar steeds, zij het met asymmetrische afwijkingen als er anders een groot tekort of groot overschot zou ontstaan (VI 4.4). Dit zou inhouden dat als de sluitende dienst de vigerende norm is - en men zich er strikt aan houdt - zich een verkrapping voordoet als $\Delta B^{\text{endog}} < \Delta B^{\text{endog}}$ en dat de verkrapping groter is naarmate $(\Delta B^{\text{endog}} - \Delta B^{\text{endog}})$ groter is. Om de verschillende jaren vergelijkbaar te maken, schalen we dit verschil aan Y, aldus ontstaat

$(\overline{\Delta B}^{\text{endog}} - \Delta B^{\text{endog}})/Y$, hetgeen identiek is met het fiscale trendafwijking-effect uit VI 3.4.

Blijkens de simulatie weergegeven in grafiek 3 van hoofdstuk VI zou er dan in 1977-1984 sprake geweest zijn van een verkrapping. Dat is de periode waarin de stijging van het nationaal inkomen louter nominaal en reëel sterk terugliep en ook de progressiefactor een spectaculaire daling vertoonde (III Bijlage). Het feitelijk beleid reageerde nauwelijks op het achterblijven van de feitelijke belasting bij de trendmatige, dus op de 'belastingtegenvallers' (VI 3.1), met als gevolg een escalatie van de feitelijke tekortquote (f) (VI grafiek 5), zij het enigszins getemperd door het noemereffect. In geval van een jaarlijks sluitende dienst zou daar steeds adequaat op gereageerd moeten zijn, en wel gedurende acht jaren. Politiek zou dit een uitzonderlijke prestatie zijn geweest, te meer daar deze ontwikkeling optrad tijdens een periode waarin de druk op de uitgaven sterk toenam door stijgende werkloosheid (vooral structurele). De prestatie zou ook uitzonderlijk zijn geweest gezien de ervaring uit het verleden: toen de jaarlijks sluitende dienst de vigerende norm was (voor wereldoorlog II), hield men er zich in feite niet aan 'als het moeilijk werd', terwijl er toen nog nauwelijks sprake was van open-einderegelingen (III 5.2 en 6) en tijdens de jaren 1977-1984 deed de regering krampachtig maar tevergeefs pogingen een stijging van de feitelijke tekortquote te voorkomen.¹²

De trendmatige norm zou pas met vertraging op de uitzonderlijke ontwikkeling rond 1980 gereageerd hebben. Daardoor geeft ze, na het signaal van het optredende tekort, een respijt, juist in de budgettaire moeilijke jaren (VI 5.3). Voor de latere jaren vloeien daar beperkingen uit voort. Uit de kwantificeringen en argumentaties die in hoofdstuk VI (5.3, 5.4 en 5.5) zijn gegeven concludeer ik dat het niet onwaarschijnlijk is dat de trendmatige norm politiek bestand zou zijn geweest tegen de beperking die zij zou hebben opgelegd ten gevolge van de uitzonderlijke economische ontwikkeling. A fortiori geldt dan dat zij bestand zou zijn tegen de meer

12. In dit licht beschouwd is de sterke stijging van de tekortquote tijdens de jaren 1977-1984 niet verwonderlijk maar wel de stijging in de jaren 1973-1976 toen er sprake was van belastingmeevallers. Beide stijgingen worden nog al eens vergeleken en dan toegeschreven aan een verschil in kabinetsbeleid onder de kabinetten Van Agt en het kabinet Den Uyl. De stijging in de jaren 1973-1976 was echter in hoge mate het gevolg van nieuw beleid, gericht op een 'verbetering van de kwaliteit van het bestaan' (Miljoenennota 1974 p.5) en een expansieve conjunctuurpolitiek van het kabinet Den Uyl, terwijl daarvan in de jaren 1977-1984 vrijwel geen sprake was. Politiek gezien was de stijging van de tekortquote in de jaren 1977-1984, bij de gegeven economische ontwikkeling vrijwel onvermijdelijk voor ieder kabinet, terwijl de stijging in de jaren 1973-1976 meer specifiek was voor het kabinet Den Uyl, zij het dat er in die jaren van sterke stijging van de arbeidsinkomensquote een druk uitging tot uitgavenvergroting voor overheidslonen en uitkeringen.

gebruikelijke beperkingen, ongeacht of deze veroorzaakt worden door veranderingen in de structurele of conjuncturele economische ontwikkelingen of meer afhankelijk zijn van incidentele factoren.

De Zijlstra-norm

In theorie neemt de Zijlstra-norm een middenpositie in tussen de jaarlijks sluitende dienst en de trendmatige norm met betrekking tot verkrapping en beperking. In beginsel zouden conjuncturele schommelingen in de belastingen niet van invloed zijn op de begrotingsruimte. Daaruit zou dan ook geen verkrapping wegens belastingtegenvallers kunnen voortvloeien. Wel zouden er structurele of incidentele tegenvallers kunnen optreden, waarvoor dan dadelijk gecorrigeerd zou moeten worden. Een 'tekort' - hier gedefinieerd als afwijking van het structurele tekort - zou alleen kunnen ontstaan door een negatieve conjuncturele ontwikkeling. Het zou echter 'vanzelf' weer verdwijnen in de daarop volgende gunstige conjuncturele ontwikkeling, hetgeen dan politiek echter nauwelijks als een beperking zou worden ervaren.¹³

Dit theoretisch concept spoort echter niet met de werkelijkheid. Doordat de berekening van de structurele begrotingsruimte niet ondubbelzinnig en niet simpel is, laat zij vele mogelijkheden tot verfijningen, die vrijwel steeds verruimingën blijken. Structurele en incidentele bijstellingen, met name wegens te optimistische schattingen van \bar{Y} en $\bar{\pi}$, vinden niet plaats of pas na jaren als er niet meer aan valt te ontkomen, ook al wegens stijging van de tekortquote. Daardoor is voor de Zijlstra-norm een stijgende tekortquote een bijna onontkoombare uitkomst, vooral als jaren achtereen $\Delta B^{\text{endog}} < \Delta \bar{B}^{\text{endog}}$ met daarmee gepaard gaande druk op de uitgaven.

Een indicatie van de invloed van langdurige fiscale trendafwijkingen kan men aflezen uit het verloop van φ ($\alpha 0$) volgens de simulatie van hoofdstuk VI (grafiek 5). $\varphi(\alpha 0)$ kan beschouwd worden als een benadering van de tekortquote volgens de structurele begrotingsnorm, indien de overheid zich aan de norm zou houden en de structurele begrotingsruimte gelijk zou stellen aan de trendmatige belastingstijging.¹⁴

13. Voor de meeste theoretici komt 'verkrapping' bij de structurele begrotingsnorm geheel niet voor, daar zij er impliciet van uitgaan dat de overheid de structurele begrotingsruimte nauwkeurig kan berekenen (en er zich strikt aan houdt). Daarbij gaat men er meestal van uit dat \bar{Y} en $\bar{\pi}$ constant zijn.

14. Dat zou inhouden dat men de trendmatige belastingstijging zou beschouwen als de structurele, hetgeen men tot in het begin van de jaren zeventig vrijwel deed (III 4.1), en men niet zou uitgaan van een structureel constante tekortquote maar van een structureel absoluut constant tekort, zoals men tot aan 1974 ook deed (III 4.1, noot 21).

De tendentie tot een voortdurend stijgende tekortquote, vooral als langdurig $\Delta B^{\text{endog}} < \Delta B^{\text{endog}}$ maakt de structurele begrotingsnorm op den duur onhoudbaar, omdat de onontkoombare reductie van de 'tekortquote' impliceert dat men de norm verlaat. Zij bevat immers geen ingebouwd mechanisme waardoor het 'tekort' met handhaving van de norm verdwijnt of althans wordt teruggebracht.

De feitelijke terzijdestelling van de Zijlstra-norm is 1979 is versneld door het expansieve beleid in de jaren 1973-1976 door het kabinet Den Uyl, mogelijk gemaakt niet alleen door de dubbelzinnige en gecompliceerde berekeningen van de begrotingsruimte,¹⁵ maar ook doordat de Zijlstra-norm gecombineerd werd met de conjuncturele begrotingsnorm als secundaire norm (I 2).

Conclusie

In theorie gaat de jaarlijks sluitende dienst gepaard met 'verkrapping', de trendmatige norm met 'beperking', terwijl de Zijlstra-norm een middenpositie inneemt.

In feite houden de jaarlijks sluitende dienst en de Zijlstra-norm er geen rekening mee dat de overheidsfinancië uit technische en vooral politieke noodzaak reageren als een supertanker (V 3.3). Beide missen bovendien een ingebouwd mechanisme om een opgelopen 'tekort' weer te herstellen, hetgeen zich vooral wreekt bij de Zijlstra-norm, omdat een betrekkelijk groot 'tekort' daar vrij gemakkelijk als normaal of althans acceptabel kan worden gerationaliseerd (III 4.1). De trendmatige norm daarentegen kent een respijtperiode en, in de correctiefactor, een mechanisme om een opgelopen 'tekort' teniet te doen en om te zetten in een 'overschot'.

Het lijkt dan ook waarschijnlijk dat onder langdurig moeilijke omstandigheden - jaren achtereen $\Delta B^{\text{endog}} < \Delta B^{\text{endog}}$ - de jaarlijks sluitende dienst noch de Zijlstra-norm gehandhaafd zal worden. Voor de trendmatige norm norm zijn de perspectieven om deze stormen te weerstaan aanzienlijk gunstiger.

De Zijlstra-norm staat echter ook los van deze bijzondere omstandigheden onder voortdurende druk tot een geleidelijke vergroting van de structurele tekortquote, zij het dat men dat zal presenteren als verfijningen. Daarom zal zij ook onder 'normale' omstandigheden op den duur bezwijken.

De jaarlijks sluitende dienst zal ook niet adequaat reageren op belastingtegenvallers van meer incidentele aard, bijvoorbeeld niet meer dan 3

15. In VI par. 4.1 wordt een aantal opvallende methoden genoemd waarop van deze mogelijkheid gebruik werd gemaakt.

jaar achtereen. Wel zal men dan door kasschuiven en andere vormen van sjoemelen dit pogen te maskeren.

6 Uitspraak ondubbelzinnig en simpel

Begrotingsruimte overschreden?

Bleek er een groot verschil in de mate waarin voor de drie onderhavige normen de berekening van de begrotingsruimte ondubbelzinnig en simpel is (par. 4), veel minder lijkt dat het geval als het gaat om de vraag, of de uitspraak waartoe de norm leidt aan die vereisten voldoet. Voor de Zijlstra-norm bestaat geen standaardmethode om de begrotingsruimte te berekenen, en zelfs als die er wel zou zijn blijft het resultaat onzeker omdat het gaat om een prognose. En vooral in de jaren zeventig waren de berekeningen zeer gecompliceerd. Maar als eenmaal de begrotingsruimte berekend is en ook het beslag daarop - dat in beginsel voor alle drie normen op dezelfde wijze geschiedt, reden waarom het verder buiten beschouwing is gebleven - dan is de uitspraak ondubbelzinnig en simpel: de begroting voldoet aan de norm of voldoet er niet aan, al naar gelang het beslag op de begrotingsruimte al of niet gelijk is aan de begrotingsruimte. In de praktijk komt dat er op neer dat ze er al of niet aan voldoet naarmate de begrotingsruimte al of niet wordt overschreden. Dat is een ondubbelzinnig en simpel criterium en daarom ook is de uitspraak ondubbelzinnig en simpel. Voor de beide andere normen geldt hetzelfde.

Deze benadering is echter louter formeel. Voor alle normen zou dan gelden dat de uitspraak waartoe de norm leidt, ondubbelzinnig en simpel is. Zo zou men zelfs kunnen stellen dat de conjuncturele begrotingsnorm een ondubbelzinnige en simpele uitspraak toelaat, terwijl er tegelijkertijd onder de deskundigen groot verschil van mening bestaat of in de concrete omstandigheden een expansief of contractief beleid gewenst is, welk criterium men daarvoor dient te hanteren, en hoe groot dan de impuls zou moeten zijn. Stelt men zich met zulk een formele benadering niet tevreden maar wenst men dat de uitspraak ook inhoudt dat de begroting materieel al of niet in overeenstemming is met de vigerende norm, dan kan die uitspraak niet los gezien worden van de berekeningswijze: naarmate de berekeningswijze meer ondubbelzinnig en simpel is, laat de norm ook meer een ondubbelzinnige en simpele uitspraak toe. Daarvan uitgaande voldoet de structurele norm het minste aan deze eis en de trendmatige norm het meeste, terwijl de jaarlijks sluitende dienst een middenpositie inneemt.

Saldo nul?

Voor de simpelheid van de uitspraak is het van belang of het al of niet voldoen aan de norm op een simpele wijze tot uitdrukking komt in het saldo. Overeenstemming tussen begrotingsruimte en beslag daarop is voor velen namelijk een moeilijk te vatten begrip, een saldo is duidelijk, lijkt dat althans. Bij de jaarlijks sluitende dienst vallen beide begrippen materieel samen: als begrotingsruimte en beslag daarop gelijk zijn, is het saldo in dat jaar nul. Voor beide andere normen kan men aan het feitelijke saldo niet aflezen of de begroting aan de gestelde eis voldoet. Dat is een manco uit een oogpunt van de vereiste simpelheid in de uitspraak.

Ook echter de uitspraak in termen van het saldo is louter formeel. Wenst men een uitspraak die antwoord geeft op de vraag of de begroting werkelijk - niet alleen formeel maar ook materieel - in overeenstemming is met de vigerende norm, dan gaat het om de vraag of de begrotingsruimte materieel al of niet wordt overschreden. Dan zijn we dus terug bij de eerste uitspraak: als de berekening van de begrotingsruimte niet ondubbelzinnig en simpel is, is slechts een onzekere en genuanceerde uitspraak mogelijk over de vraag of de begroting in overeenstemming is met de norm, en dat ondanks de formele ondubbelzinnige en simpele uitspraak over het saldo.

Sluit de begroting?

Zijlstra betoogt in zijn *Mémoires* (1992, p. 126-127) dat een van de belangrijkste verdiensten van het 'nieuwe beleid' - dat wil zeggen van het beleid dat door de Zijlstra-norm werd geïntroduceerd - was, dat het zo gemakkelijk was uit te leggen. Hij blijkt dan te doelen op de noodzaak tot afwegen: 'als men extra geld voor iets wilde, hoe dringend ook, dan was het vaste antwoord: Als die zaak echt dringend is dan moet iets anders hierbij worden achtergesteld. Moet iets prioriteit hebben, dan moet iets anders, zoals men dat met een later uitgevonden afschuwelijke term noemde, een posterioriteit krijgen' (p. 127). Dat is echter niet specifiek voor de Zijlstra-norm, dat geldt voor iedere saldo-norm. Verschillend is wel dat niet alle normen daartoe in gelijke mate nopen, omdat de berekening van de begrotingsruimte niet voor alle normen even ondubbelzinnig en simpel is. Reeds is er op gewezen dat de Zijlstra-norm in dit opzicht laag scoort, maar toch door bijzondere omstandigheden in de beginjaren als een vrij stringent kader functioneerde (par. 4).

Als de minister van Financiën verdedigde Zijlstra de werking van de structurele begrotingsnorm eens (voor de radio) door te verwijzen naar het huishoudboekje van een gezin: 'Als je meer wilt uitgeven, dan moet je elders schrappen of de inkomsten verhogen, anders klopt je huishoudboekje niet meer'. Dat spreekt aan. Maar het beeld suggereert wel dat het

gaat om een sluitende dienst, en de simpele luisteraar zal dat er ook wel uit begrepen hebben. Opvallend is, hoe dikwijls men ook bij andere normen, zoals bij de ad hoc norm van het feitelijk tekort, spreekt van een al of niet sluitende begroting. Dat beklemtoont dat de uitspraak 'de begroting sluit' (of sluit niet) een aansprekende uitspraak is, die echter op de meest ondubbelzinnige en simpele wijze van toepassing is op de jaarlijks sluitende dienst.

Als de begroting niet sluit, is een voor de hand liggende tweede vraag, in welke mate dat het geval is. En zowel bij sluiten als bij niet sluiten kan men zich ook afvragen of dit schijn of werkelijkheid is. Beide vragen brengen ons terug bij het eerste criterium.

Conclusie

Op de vraag of de begroting al of niet in overeenstemming is met de vigerende norm kan men antwoorden met een uitspraak die verwijst naar de begrotingsruimte en het beslag daarop, naar het feitelijk saldo, of naar het sluiten van de begroting.

De verwijzing naar het feitelijk saldo is het meest simpel en de uitspraak is ook ondubbelzinnig: het saldo is al of niet in overeenstemming met het saldo dat de norm voorschrijft. Voor de onderhavige drie normen is dit criterium alleen van toepassing op de norm van jaarlijks sluitende dienst. Het feitelijk saldo dient dan nul te zijn. In dit opzicht voldoet deze norm het beste aan de eis dat de uitspraak ondubbelzinnig en simpel moet zijn.

De uitspraak dat de begroting al of niet sluit, is in letterlijke zin alleen van toepassing op de norm van de jaarlijks sluitende dienst. Voor beide andere normen kan ze wel gebruikt worden, maar dan in oneigenlijke zin. Ook in dit opzicht scoort de jaarlijks sluitende dienst dus het hoogste en bezetten beide andere een gelijke tweede plaats.

Beide voorgaande uitspraken voldoen echter alleen indien men zich tevreden stelt met een louter formele uitspraak. Wenst men een uitspraak die aangeeft of de begroting ook materieel in overeenstemming is met de norm, dan zal men moeten aangeven of het beslag op de begrotingsruimte in overeenstemming is met de begrotingsruimte, en dat niet alleen formeel maar ook materieel. Dan is de uitspraak meer ondubbelzinnig en simpel al naargelang de berekeningswijze ondubbelzinniger en simpeler is. Er van uitgaande dat het beslag op de begrotingsruimte voor alle drie normen op gelijke wijze wordt berekend, is dan de rangorde: trendmatige norm, jaarlijks sluitende dienst, Zijlstra-norm.

De vergelijking tussen begrotingsruimte en het beslag daarop kan ook louter formeel gehanteerd worden: dan is de uitspraak voor alle drie normen in gelijke mate ondubbelzinnig en simpel.

Voor de rangorde is dus niet alleen van belang welke uitspraak men hanteert, maar ook welke waarde men hecht aan de formele en materiële variant.

7 Conclusies

In de paragrafen 2-6 is nagegaan welke basis, geconcretiseerd in drie normen, het meest voldoet aan de vereisten voor een begrotingsnorm, volgens de conclusies uit V 4. De drie normen zijn: de structurele begrotingsnorm (Zijlstra-norm), de trendmatige begrotingsnorm en de jaarlijks sluitende dienst. Getracht is tussen deze normen per vereiste een rangorde te bepalen.

Deze analyse verhoogt het inzicht en is daardoor een belangrijke stap om tot een uiteindelijke keuze te komen. De keuze zelf is noodzakelijkerwijze subjectief. In deze paragraaf maak ik deze keuze.

7.1 Rangorde per vereiste

In de conclusies van paragraaf 2-6 was het niet steeds mogelijk tot een duidelijke rangorde te komen. Nu vul ik dit aan door waardeoordelen in de zin van een subjectieve keuze.

Doelstelling en ratio in overeenstemming met de heersende ideologie

In paragraaf 2 werd geen aandacht gegeven aan de vraag of de ratio van de ideologie al of niet in overeenstemming is met de economische theorie. Nu ga ik er van uit dat als er een evidente strijdigheid tussen beide bestaat, het niet aangaat dan de keuze van een norm te baseren op een grotere overeenstemming met de heersende ideologie. Niet alleen zou dat in feite misleiding zijn, maar ook wordt daardoor de norm ondermijnd, doordat de beloofde doeleinden niet gerealiseerd worden en mede daardoor de argumenten-*contra* steeds luider zullen klinken (V 3.2). De strijdigheid tussen ideologie en economische theorie betreft in strikte zin alleen de ratio. Het slaat echter ook op de doelstelling voor zover de theorie aangeeft dat de doelstelling via de betreffende begrotingsnorm niet gerealiseerd wordt.

In tabel 1 in par. 2.5 verdwijnt door acceptatie van genoemd waardeoordeel regel 1a, welke betrekking heeft op het reguleren van de effectieve vraag, structureel en conjunctureel. De populaire opvatting die aansluit bij de doelstelling van de structurele begrotingsnorm om de effectieve vraag structureel en conjunctureel te reguleren, vindt blijkens par. 3 immers

geen steun in de economische theorie: structureel werkt de Zijlstra-norm negatief en conjunctureel is het effect onzeker, even onzeker als voor de beide andere normen. Daarom is het voor de keuze tussen de drie normen irrelevant of de regulering van de effectieve vraag als macro-economische doelstelling spoort met de heersende ideologie. Dat geldt zowel voor de concretisering welke de Zijlstra-norm beoogt als voor de concretisering van de trendmatige norm.

Doordat in tabel 1 in par. 2.5 de eerste regel verdwijnt, bezet de trendmatige norm de eerste plaats. De rangorde tussen beide andere normen kan alleen via een verdere subjectieve inschatting en waardering worden bepaald. Daarvan wordt hier afgezien.

Ratio van de macro-economische doelstelling in overeenstemming met de economische theorie, en ondubbelzinnig en simpel

Aansluitend bij paragraaf 3 laat ik de regulering van de effectieve vraag als macro-economische doelstelling voor de onderhavige normen vallen. Structureel blijkt ze haar doel voorbij te schieten en conjunctureel kan het gunstig of ongunstig effect niet worden vastgesteld.

Voor de soliditeit als macro-economische doelstelling scoort volgens par. 3 de trendmatige norm het beste, gevolgd door de jaarlijks sluitende dienst, met de Zijlstra-norm als derde.

De ondubbelzinnigheid en simpelheid regardeert - door het laten vallen van de regulering van de effectieve vraag als doelstelling - alleen de soliditeit. In dit opzicht blijkt de trendmatige norm het beste te scoren, de rangorde tussen beide andere kan alleen subjectief worden bepaald.

Berekening ondubbelzinnig, simpel en tijdig beschikbaar

Aan de eis dat de berekening ondubbelzinnig en simpel dient te zijn voldoet blijkens par. 4 de trendmatige norm het beste, gevolgd door de jaarlijks sluitende dienst, met de Zijlstra-norm als laatste.

Ook aan de eis van tijdige beschikbaarheid voldoet de trendmatige norm het beste. Voor beide andere normen moet een onderscheid gemaakt worden tussen tijdige beschikbaarheid voor de begrotingsvoorbereiding en voor de meerjarenramingen. In het eerste geval bezet de Zijlstra-norm de tweede plaats en de jaarlijks sluitende dienst de derde. In het tweede geval kan de tweede en derde plaats alleen subjectief worden bepaald.

Geen plotselinge, geen grote en geen langdurige 'beperking' noch 'verkrapping'

Zoals gememoreerd in het begin van paragraaf 5, moet deze eis primair gezien worden in het licht van de vraag of de norm gehandhaafd zal blijven. Uit paragraaf 5 blijkt dat de perspectieven voor de trendmatige

norm het gunstigste zijn. Een rangorde tussen beide andere normen vereist nadere uitweiding en kan alleen subjectief worden bepaald.

Uitspraak ondubbelzinnig en simpel

Blijkens paragraaf 6 voldoet formeel de jaarlijks sluitende dienst het beste aan de eis dat de uitspraak ondubbelzinnig en simpel dient te zijn, maar materieel de trendmatige norm. Ideaal zou zijn als een norm in beide opzichten het hoogste zou scoren. Daaraan voldoet echter geen van de drie normen. Welnu - en dit is het tweede waardeoordeel - ik ben van mening dat het niet aangaat de keuze voor een norm te baseren op het feit dat zij wel en de andere niet *formeel* voldoet aan de eis dat de uitspraak ondubbelzinnig en simpel is. Dit waardeoordeel over de eis waaraan de uitspraak dient te voldoen, berust op dezelfde overwegingen als het eerste, over de strijdigheid tussen ideologie en economische theorie: anders is er sprake van misleiding terwijl bovendien de norm wordt ondermijnd, doordat achteraf blijkt dat de prognose (van de belastingopbrengst) niet klopt en mede daardoor de argumenten-contra steeds luider zullen klinken. Door de acceptatie van dit waardeoordeel ontstaat dezelfde rangorde als geldt voor de ondubbelzinnigheid en simpelheid van de berekeningen: trendmatige norm, jaarlijkse sluitende dienst, Zijlstra-norm.

Conclusie

Het voorgaande houdt in dat de trendmatige norm met betrekking tot alle vereisten de eerste plaats inneemt en dus, in mijn oordeel, bij vergelijking van de drie normen het meest in aanmerking komt als begrotingsnorm te fungeren. Die uitkomst is niet verrassend, daar de trendmatige norm juist ontworpen is als alternatieve begrotingsnorm die zoveel mogelijk aan de vereisten van hoofdstuk V voldoet (VI 1).

7.2 Subjectieve keuze

De eerste plaats voor de trendmatige norm is mede gebaseerd op twee waardeoordelen (i.v.m. de heersende ideologie en de uitspraak). Zonder die waardeoordelen zou de trendmatige begrotingsnorm niet steeds eenduidig de eerste plaats hebben bezet. De rangorde tussen beide andere normen kan, zoals verschillende malen bleek, alleen door verdere subjectieve keuzes bepaald worden. Zou daaruit volgen dat de tweede en derde plaats wisselend over beide normen is verdeeld, dan zou een eindoordeel over hun rangorde alleen mogelijk zijn door subjectieve weging van de vereisten. Hiermede wordt geïllustreerd dat de keuze voor een bepaalde norm uiteindelijk subjectief is.

Opvallend is de behandeling van de doelstellingen in de gehanteerde methode. Een doelstelling is subjectief. Zij kan samenvallen met een begrotingsfunctie maar het behoeft niet: zij kan een concretisering van de begrotingsfunctie inhouden die niet algemeen wordt onderschreven of er ook mee in strijd blijken. Een begrotingsfunctie zelve is op een bepaald tijdstip in een bepaalde maatschappij algemeen als gewenst aanvaard. Men zou ze algemeen aanvaarde doelstelling kunnen noemen. Dat heb ik echter niet gedaan, wel heb ik ze objectief doel genoemd, als vertaling van *finis operis* (IV 1.2 en 5.2).

Voor zover de doelstelling van de betreffende norm samenvalt met de functie, heb ik er mij impliciet bij aangesloten, doordat het gehele betoog bestaat uit een toetsen van de begrotingsnormen aan de vereisten uit hoofdstuk V, die zelf voortvloeien uit de functies. Er is dan niet sprake van een keuze die afwijkt van wat algemeen wordt aanvaard en in die zin is er niet sprake van een 'subjectieve keuze'; die aansluiting heb ik ook van meet af aan niet onder het begrip waardeoordeel begrepen (V 5.2).

Voor zover de doelstelling niet samenvalt met de functie of dit althans niet zonder meer duidelijk is, is er sprake van een meer genuanceerde benadering. Dit doet zich voor bij de drie aspecten die voor de overeenstemming van de ratio met de economische theorie zijn onderscheiden. Daarvoor geldt het volgende:

De Zijlstra-norm beoogt structureel de effectieve vraag af te stemmen op de productiecapaciteit. Dat dit volgens de Zijlstra-norm zou worden gerealiseerd, blijkt te berusten op een onjuiste redenering; ze blijkt zelfs werkloosheid te bevorderen. De ratio is dus onjuist, in de zin van strijdig met de economische theorie. In dit opzicht voldoet deze norm niet aan een van de vereisten. Ik constateer bovendien dat het veroorzaken van werkloosheid algemeen negatief wordt beoordeeld en in die zin strijdig is met de macro-economische functie. *Mij daarbij aansluitend* wijs ik deze macro-economische doelstelling af; die afwijzing berust dan echter niet op een waardeoordeel in de zin van een subjectieve keuze. Ik wijs ze af omdat het effect van de norm in strijd blijkt met de macro-economische functie. De beide andere normen pretenderen niet deze doelstelling na te streven. Daarom is haar ratio niet strijdig met de economische theorie. Ook wijst dat niet op een manco in haar doelstelling, daar de beoogde afstemming op de productiecapaciteit niet te realiseren blijkt.

Het blijkt dat niet kan worden aangetoond welke van de drie normen conjunctureel het gunstigste werkt; de pretenties van de structurele en de trendmatige norm berusten op een ratio die niet in overeenstemming is met de economische theorie. Daarom kan men op grond van deze doelstelling geen keuze maken. Zij moet verder buiten beschouwing blijven. Ook in dit geval is geen sprake van een waardeoordeel in de zin van een subjectieve

keuze. Nu echter constateer ik niet dat het effect van een of meer van de drie normen in strijd is met de macro-economische functie, maar dat niet kan worden aangetoond dat haar conjunctureel effect verschillend is en dat daarom op grond hiervan geen keuze gemaakt kan worden. Dit gaat minder ver dan de constatering in de voorgaande alinea dat het effect in strijd blijkt met de economische functie. Voor het onderhavige betoog, gericht op het bepalen van de rangorde is het echter voldoende. Voor het voorafgaande structurele aspect zou het ook voldoende zijn geweest als geconcludeerd was dat niet kan worden aangetoond dat het effect verschillend is; dat geldt ook voor het nu volgende soliditeitsaspect.

Ik ben er van uitgegaan dat escalatie van het tekort algemeen als ongunstig wordt beschouwd en dat men daarom algemeen een begrotingsnorm wenst die dat voorkomt. Nagegaan is welke norm in dit opzicht op de meeste plausibele ratio kan bogen dat dit 'objectieve doel' ook werkelijk wordt gerealiseerd. En dat bleek de trendmatige norm. Ook in dit geval is niet sprake van een waardeoordeel in de zin van een subjectieve keuze. Evenals bij de regulering van de structurele effectieve vraag overeenkomstig de Zijlstra-norm, is nu sprake van afwijzing omdat het effect van de doelstelling strijdig blijkt met de economische functie.

De constatering dat ik ten aanzien van de doelstellingen der drie normen geen subjectieve keuzes heb gemaakt, is niet van belang ontbloot. De waardeoordelen zijn derhalve beperkt tot de twee welke in de eerste alinea van de onderhavige par. 7.2 zijn gememoreerd en in 7.1 expliciet zijn geïntroduceerd. Daaruit volgt dat de conclusie uit par. 7.1 slechts kan worden verworpen, indien men ofwel niet beide waardeoordelen onderschrijft ofwel aantoonde dat ze gebaseerd is op een onjuiste redenering. In dit verband wijs ik nog op twee beperkingen van de getrokken conclusie.

De conclusie heeft betrekking op een vergelijking tussen drie normen en dus ook slechts op de doelstellingen van die drie normen. In de volgende paragraaf komen nog drie andere begrotingsnormen aan de orde, alle drie met een feitelijke basis.

De vergelijking betreft uitsluitend het *functioneren* van de drie normen. Het gaat niet over de keuze bij de *invoering* van een bepaalde norm. Dan kunnen met name politici er grote waarde aan hechten dat een norm op korte termijn meer ruimte schept dan de oude of dan een concurrerende norm, al zal dat argument zelden expliciet geformuleerd worden (V 3.4). Daarop wordt ingegaan in hoofdstuk IX.

7.3 Conclusies in termen van begrotingsfuncties

Daar het waarschijnlijk meer aanspreekt, en ter illustratie van de gehanteerde methode, formuleer ik nu de conclusies in termen van de begrotingsfuncties. Daarin zijn de beide waardeoordelen, vermeld in par. 7.2, geïncorporeerd. Ik beperk mij tot een vergelijking tussen de trendmatige norm en de Zijlstra-norm. De vergelijking tussen de trendmatige norm en de jaarlijks sluitende dienst verloopt langs overeenkomstige lijnen.

De macro-economische functie

De regulering van de effectieve vraag, structureel zowel als conjunctureel, kan buiten beschouwing blijven om redenen genoemd in par. 7.2. Daardoor resteert nog slechts de soliditeit. Blijkens par. 3.3, 3.4 en 3.5 houdt de Zijlstra-norm een gerede kans in dat de overheidsfinanciën ontsporen via een geleidelijke stijging van de gepresenteerde structurele tekortquote (met name door sjoemelen) en ook via een escalatie van de tekortquote; zulk een ontsporen is voor de trendmatige norm onwaarschijnlijk. Tot deze conclusies heeft primair bijgedragen een toetsing aan de economische theorie, echter niet een abstracte theorie maar een theorie waarin ook het overheidsgedrag is begrepen en waarin rekening is gehouden met de mate waarin de berekening ondubbelzinnig en simpel is (par. 3).

De conclusie wordt bovendien verstrekt, doordat de trendmatige norm minder gemakkelijk opzij wordt geschoven. Zij is namelijk (met betrekking tot de soliditeit) meer in overeenstemming met de heersende ideologie (par. 2) en bovendien staat zij niet, zoals de Zijlstra-norm, bloot aan een escalierend of langzaam oplopend 'tekort' (par. 5). Wanneer een norm, in casu de Zijlstra-norm, wegens een ontoelaatbaar groot 'tekort' buiten werking wordt gesteld realiseert ze per definitie de begrotingsfuncties niet meer, maar zit men bovendien opgescheept met een groot 'tekort' zonder dat er een algemeen aanvaard saneringspad bestaat.

De afwegingsfunctie

Hieronder vallen de prioriteitsbepalende functie en de bevordering van efficiency en effectiviteit uit de micro-economische functie (IV 3.2).

De trendmatige norm realiseert deze functie beter doordat berekening en uitspraak meer ondubbelzinnig en simpel zijn (par. 4 en 6), en de berekening bovendien beter voldoet aan de eis van tijdige beschikbaarheid (par. 4).

Ook deze conclusie wordt versterkt doordat de trendmatige norm minder gemakkelijk opzij wordt geschoven, om redenen die hierboven zijn genoemd.

Overige micro-economische functies

De trendmatige norm biedt betere garantie tot behoud van kredietwaardigheid en beperking van de rentebetalingen doordat zij een trendmatig tekort van nul realiseert en een escalatie van het tekort wordt voorkomen. De Zijlstra-norm daarentegen gaat uit van een structurele 'tekortquote' die onderhevig is aan een voortdurende vergroting en blootstaat aan escalatie (par. 5).

De uitvoeringsbeheersing en controle is door een trendmatige norm beter gewaarborgd door de ondubbelzinnigheid en simpelheid van berekening en uitspraak, hetgeen veel minder geldt voor de Zijlstra-norm (par. 3 en 6).

Voor beide aspecten geldt dat zij worden versterkt doordat de trendmatige norm minder gemakkelijk opzij wordt geschoven.

De democratische functie

De trendmatige norm vervult de democratische functie beter omdat de ratio's van de doelstellingen meer in overeenstemming zijn met de heersende ideologie (par. 2), hetgeen de participatie bevordert.¹⁶ Daarbij laat ik de regulering van de effectieve vraag als doelstelling buiten beschouwing om redenen die genoemd zijn in par. 7.2. Deze grotere overeenstemming betreft verder alle begrotingsfuncties. Ze geldt dus zowel voor de soliditeit, kredietwaardigheid en beperking van rentelast als voor het afwegen, de uitvoeringsbeheersing en de controle achteraf. Bovendien kan de trendmatige norm effectiever gecontroleerd worden doordat haar berekening en uitspraak meer voldoen aan de eis dat ze ondubbelzinnig en simpel zijn (par. 3 en 6).

Ook hier geldt dat de conclusies worden versterkt doordat de trendmatige norm minder gemakkelijk opzij wordt geschoven.

8 Naschrift: overige normen met een feitelijke basis

In dit naschrift wordt ingegaan op de drie overige normen met feitelijke basis welke in hoofdstuk I zijn genoemd, namelijk de conjuncturele begrotingsnorm, de constante schuldquote als begrotingsnorm en de ad hoc norm van het feitelijk tekort. Dit zijn alle drie monofinale normen: ze zijn op slecht één doel gericht. Het ligt dus in de verwachting dat zij met

16. Formeel luidt de redenering: door de grotere overeenstemming met de heersende ideologie is zij ceteris paribus politiek meer aanvaardbaar (V 3.1) hetgeen de realisering van de begrotingsfuncties bevordert (V 4.1) en dus, via de democratische functie, de participatie (IV 3.3).

betrekking tot verschillende vereisten slecht zullen scoren. Aansluitend bij de voorafgaande paragrafen, wordt volstaan met een korte behandeling.

8.1 De conjuncturele begrotingsnorm

In III 4 van deel 2 is uitvoerig gewezen op de moeilijkheden en negatieve effecten van een discretionaire conjunctuurpolitiek. In de conclusie (dl. 2, III 4.12) verklaar ik er toe te neigen mij aan te sluiten bij degenen die concluderen dat de overheid het niet kan en dat de negatieve effecten groot zijn. Die mening is niet veranderd. Voor het onderhavige betoog volg ik echter de methode van dit hoofdstuk en laat die conclusie verder buiten beschouwing.

Doelstelling en ratio in overeenstemming met de heersende ideologie

De conjuncturele begrotingsnorm heeft als enig doel conjunctuurdemping. Voor de vraag of de doeleinden van deze norm in overeenstemming zijn met de heersende ideologie kunnen de andere doeleinden, genoemd in par. 2, daarom buiten beschouwing blijven, al zou het niet moeilijk zijn aan te tonen dat zij daarin minder scoren dan de trendmatige norm.

Met betrekking tot conjunctuurdemping scoort zij in de publieke opinie waarschijnlijk hoog, al lijkt mij dat men dan vooral de conjuncturele begrotingsnorm als secundaire norm bedoelt, hetgeen hier niet aan de orde is. Ongeacht echter of zij als enige norm dan wel als secundaire norm fungeert, is de eis van overeenstemming met de heersende ideologie niet van toepassing op de conjunctuurdemping als haar doelstelling. Hieronder zal namelijk blijken dat haar ratio in die zin op gespannen voet staat met de economische theorie dat geen uitspraak kan worden gedaan of ze meer of minder conjunctuurdempend is dan de trendmatige norm. Op grond van het eerste waardeoordeel uit 7.1 en 7.2 dient dan de mate van ideologische acceptatie van de doelstelling verder geen rol te spelen in de keuze.

Ratio van de macro-economische doelstelling in overeenstemming met de economische theorie, ondubbelzinnig en simpel

Voor de vergelijking met de trendmatige norm gelden hier in hoge mate dezelfde argumentaties en conclusies als in par. 3 naar voren zijn gebracht in verband met de Zijlstra-norm.

Allereerst de *structurele* betekenis van de conjuncturele begrotingsnorm. Men mag verwachten dat ze ook wordt aangewend als het gaat om werkloosheid die zijn oorzaak niet vindt in een tijdelijk tekortschietende vraag maar aan de aanbodzijde, zoals de praktijk in de jaren zeventig ook heeft aangetoond. Dan leidt ze niet tot kleinere maar, op iets langere

termijn, tot grotere werkloosheid. Dit wordt versterkt door een *stop en go* politiek, met negatieve gevolgen voor infrastructuur, bouwnijverheid en het algemeen investeringsklimaat (dl. 2, III 4.8) en ook doordat zij leidt tot een verhoging van het *niveau* van de overheidsfinanciën (dl. 2, III 4.7). In structureel opzicht werkt zij bijgevolg slechter uit dan de trendmatige norm.

Het kan niet worden aangetoond dat zij *conjunctureel* gunstiger uitwerkt dan de trendmatige norm, doordat ook haar conjuncturele uitwerking onzeker is. Dit regardeert de technische en politieke moeilijkheden die er voor de overheid zijn om een juiste discretionaire conjunctuurpolitiek te voeren. Technisch zou zij in staat moeten zijn de conjunctuur goed te voorspellen en de maatregelen tijdig te nemen, rekening houdend met alle *time lags* en zonder dat het de verantwoordelijkheid van de sociale partners ondermijnt (dl. 2, III 4.2, 4.4 en 4.5). Politiek en bestuurlijk zou zij de juiste maatregelen op de juiste tijd moeten kunnen en willen nemen. Dit is onwaarschijnlijk, juist in een democratie, vanwege het conflict tussen bestedingseffect en programma-effect, het ongelijke fase-verloop van investeringen en werkloosheid (dl. 2, III 4.3) en de bijna onvermijdelijke politieke en bestuurlijke *time lags* (dl. 2, III 4.4). Ook de praktijk, zoals geschetst in dit deel (III 6) stemt in dit opzicht niet optimistisch.

Met betrekking tot de *soliditeit* - het derde aspect van de macro-economische functie - scoort zij minder goed dan de trendmatige norm, doordat zij de tendentie in zich bergt van een trendmatige oplopende tekortquote. Allereerst doordat de begrotingsruimte niet ondubbelzinnig en simpel kan worden vastgesteld, waardoor het tekort aan eenzelfde gedurige opwaartse druk onderhevig is als de Zijlstra-norm (3.3). Daarnaast ook doordat zij asymmetrisch wordt gehanteerd (actief om te stimuleren, terughoudend om te remmen), een gedrag dat theoretisch begrijpelijk is (dl. 2, III 4.3 en 4.7) en dat door de praktijk wordt gestaafd (III 6.3).

De hier genoemde weinig florissante macro-economische effecten van de conjuncturele begrotingsnorm worden uiteraard door haar verdedigers niet beoogd. Zij worden door hen ook niet onderkend doordat zij uitgaan van een homogene conjunctuurgolwing en een overheid die reageert als een alwetende en alwijze despoot.

Evenals voor de Zijlstra-norm geldt voor de conjuncturele begrotingsnorm dat zij haar macro-economische doelstelling niet kan waar maken en er bijgevolg geen ondubbelzinnige en simpele ratio voorhanden is.

Berekening simpel en tijdig beschikbaar

De conjuncturele norm is een elastieke norm en de modellen zijn bepaald niet simpel. Daarin komt ze in hoge mate overeen met de Zijlstra-norm (par. 4). Nog minder dan die norm voldoet zij aan de eis dat de berekenin-

gen tijdig beschikbaar moeten zijn: steeds nopen nieuwe gegevens tot nieuwe berekeningen. Het is duidelijk dat zij met betrekking tot deze vereisten lager scoort dan de trendmatige norm.

Geen plotselinge, geen grote en geen langdurige beperking

Conjuncturele normering strikt toegepast eist soms drastische ingrepen op korte termijn. Dat is technisch, noch politiek-bestuurlijk mogelijk, met name als het om 'verkrapping' gaat. Dat bleek uit het voorgaande, en daarop is in de Miljoenennota ook herhaaldelijk gewezen, o.a. door Zijlstra.¹⁷ Daaruit volgt de asymmetrische toepassing, terwijl het tekort bovendien onder een voortdurende opwaartse druk bleek te staan. Daardoor is zij op den duur niet te handhaven. Opvallend is overigens dat een van de belangrijkste motieven van minister Zijlstra om de norm niet langer als enige en dus primaire norm te handhaven, gegeven was in het elastieke karakter van de norm (III 1.1).

Uitspraak ondubbelzinnig en simpel

De conjuncturele begrotingsnorm kan evenmin als de trendmatige norm bogen op een ondubbelzinnige en simpele uitspraak over het feitelijk saldo als criterium of aan de norm wordt voldaan. Op grond van het tweede waardeoordeel (7.1 en 7.2) zou dat overigens niet doorslaggevend zijn. Uiteindelijk gaat het er om of de uitspraak ook materieel ondubbelzinnig en simpel is en dat veronderstelt ondubbelzinnige en simpele berekeningen. In dat opzicht bleek de conjuncturele norm sterk achter te blijven bij de trendmatige.

Conclusie

Met betrekking tot geen van de vereisten scoort de conjuncturele norm beter dan de trendmatige norm.

8.2 De constante schuldquote als begrotingsnorm

Bovengenoemde norm is cijfermatig geconcretiseerd in een bepaald feitelijk saldo, in casu een bepaalde 'tekortquote', en dat saldo dient ongeacht de economische ontwikkeling in dat jaar gerealiseerd te worden. In dat opzicht kan zij gezien worden als een variatie van de jaarlijks sluitende dienst. In eerste instantie zal zij ook daarmee worden vergeleken.

17. Miljoenennota 1962 blz. 7. In dezelfde geest Miljoenennota 1964 blz. 9 (Witteveen), en Miljoenennota 1966 blz. 15 (Vondeling).

Daarna, in de conclusie, wordt de vergelijking doorgetrokken naar de trendmatige norm.

Zoals vermeld is ook de constante schuldquote als begrotingsnorm een monofinale norm. Wel kent haar enig doel accentverschillen, al naargelang men de nadruk legt op de soliditeit of op de kredietwaardigheid. Voor anderen is de constante schuldquote slechts een indicatie van een constante rentequote, hetgeen zij wenselijk achten uit budgettaire overwegingen; een stijgende rentequote, zo zegt men, gaat ten koste van de niet-renteuitgaven.

Doelstelling en ratio in overeenstemming met de heersende ideologie

Allereerst zij beklemtoond dat ook de vergelijking tussen de jaarlijks sluitende dienst en de constante schuldquote als begrotingsnorm betrekking heeft op vigerende normen, niet op de specifieke problematiek van de invoering.

Het lijdt geen twijfel dat de jaarlijks sluitende dienst als vigerende norm meer aanspreekt dan de constante schuldquote, als het gaat om soliditeit en kredietwaardigheid. De jaarlijks sluitende dienst is niet alleen eenvoudiger te begrijpen maar heeft ook het aureool van degelijkheid: geheel geen schulden maken. Daardoor ontstaan er ook geen nieuwe renteverplichtingen. Sommigen zullen zich realiseren dat dan, onder bepaalde voorwaarden, de rentequote daalt.¹⁸ Dat zal men dan over het algemeen positief beoordelen. De constante *schuldquote* spoort óók minder met de heersende ideologie omdat zij impliceert dat de nagestreefde *tekortquote* niet constant is (zie hieronder).

Ratio van de macro-economische doelstelling in overeenstemming met de economische theorie, ondubbelzinnig en simpel

Geen van beide normen is er op gericht de effectieve vraag te beïnvloeden, structureel noch conjunctureel. In die zin veroorzaakt geen van beide de negatieve structurele effecten die eigen zijn aan de Zijlstra-norm. Er kan dus ook niet gezegd worden dat de constante schuldquote als norm méér dan wel minder conjunctuurdempend is dan de jaarlijks sluitende dienst.

Met betrekking tot de soliditeit gooit de jaarlijks sluitende dienst hogere ogen dan de constante schuldquote: een beoogd saldo van nul versus een beoogd 'tekort', en minder kans op sjoemelen vanwege de berekenings-

18. De rentequote daalt met name als het nominale nationaal inkomen stijgt en de daaruit voortspruitende daling niet teniet wordt gedaan door een stijging van de gemiddelde nominale rentevoet op de schuld (gesteld dat steeds à pari wordt geëmitteerd). Stijging van de gemiddelde nominale rentevoet kan zowel door schulduitbreiding optreden als door schuldvernieuwing.

wijze (zie hieronder). De ratio met betrekking tot de soliditeit voldoet ook meer aan de eis van ondubbelzinnigheid en simpelheid.

Berekening ondubbelzinnig, simpel en tijdig beschikbaar

Zolang het er om gaat dat elk jaar opnieuw wordt nagegaan hoe groot het tekort dient te zijn opdat de schuldquote constant blijft, lijden beide normen aan vrijwel gelijke tekortkomingen met betrekking tot de ondubbelzinnigheid van de berekening. Beide ook zijn dan onderhevig aan voortdurende bijstellingen.

Meestal echter gaat men er van uit dat een constante *schuldquote* ook voor jaren achtereen een constante *tekortquote* impliceert, en wel volgens de eenvoudige formule dat de vereiste tekortquote dan gelijk is aan de beoogde constante schuldquote vermenigvuldigd met de groei van het nominale nationaal inkomen. Maar dan gaat men er (impliciet) wel van uit dat de groei van het nationaal inkomen constant is.¹⁹

Voor zover de constante schuldquote wordt nagestreefd om een constante rentequote te realiseren maakt men (impliciet) de veronderstelling dat de rentevoet steeds constant is. Noch schuldvernieuwing noch toename van schuld is dan een oorzaak van wijziging van de rentequote.

Uiteraard is noch van een constante groeivoet van Y noch van een constante rentevoet sprake. Dit verklaart ook waarom in de jaren tachtig en negentig steeds weer andere cijfers werden genoemd als men wilde aangeven bij welke tekortquote de rentequote niet verder zou stijgen. De conclusie is dan ook dat de constante *schuldquote* als norm ofwel elk jaar tot een andere normatieve *tekortquote* leidt ofwel uitgaat van de irrealistische veronderstelling dat Y constant is, zodat regelmatig bijstelling van de normatieve tekortquote nodig zal blijken. In het eerste geval is de berekening even dubbelzinnig en gecompliceerd als voor de jaarlijks sluitende dienst, in het tweede geval overtreft zij deze in dubbelzinnigheid en gecompliceerdheid. Wenst men een constante rentequote, dan kan dat niet samengaan met een constante schuldquote. Wel leidt dat er steeds toe dat

19. Stel de constante schuldquote $D/Y = c$, dan is de groei van D en Y gelijk, zodat (bij benadering) geldt:

$$\Delta D/D = \Delta Y/Y \text{ en bijgevolg}$$

$$\Delta D/Y = \Delta Y/Y \times D/Y \text{ dus (voor } \Delta D = F, F/Y = \varphi \text{ en } \Delta Y/Y = Y)$$

$$\varphi = \dot{Y} D/Y \text{ ergo (daar bij veronderstelling } D/Y = c)$$

$$\varphi = c \dot{Y}$$

φ is dus constant als \dot{Y} constant is.

Strikt genomen geldt de conclusie alleen voor differentialen.

Voor differenties geldt strikt genomen

$$\varphi = c \dot{Y} / (1 + \dot{D}) \text{ waarin } \dot{Y} = \Delta Y/Y_{-1} \text{ en } \dot{D} = \Delta D/D_{-1}$$

de berekeningen dubbelzinniger en gecompliceerder worden dan voor een constante schuldquote.

Geen plotselinge, geen grote en geen langdurige 'beperking' noch 'verkrapping'

De constante schuldquote en de jaarlijks sluitende dienst lijden in gelijke mate aan het euvel van de 'verkrapping'. De kans dat dit er toe zal leiden dat men de norm niet zal kunnen handhaven is in dat opzicht gelijk.

Wenst men in feite een constante rentequote, dan wordt de kans dat men de norm niet kan handhaven groter of kleiner afhankelijk van de ontwikkeling van de rentevoet. Er is niet sprake van een systematisch grotere of kleinere kans.

Conclusie

Met betrekking tot de vereisten van hoofdstuk V scoort constante schuldquote soms gelijk en soms slechter dan de jaarlijks sluitende dienst. Per saldo dus ongunstiger. Nog ongunstiger valt de vergelijking uit als we in plaats van constante schuldquote een constante rentequote als doel stellen.

A fortiori geldt deze conclusie derhalve voor een vergelijking met de trendmatige norm, als we althans uitgaan van de twee waardeoordelen die in 7.2 zijn gememoreerd.

In termen van begrotingsfuncties kan men - zeer kort geformuleerd - zeggen dat de trendmatige norm hoger scoort met betrekking tot

- soliditeit, kredietwaardigheid en beperking van rentelast, doordat zij uitgaat van een saldo nul, en meer bestand is tegen afwijkingen in strijd met de norm
- afwegen, uitvoeringsbeheersing en controle, door grotere ondubbelzinnigheid en simpelheid in berekening en uitspraak
- democratische functie, doordat haar doelstellingen en ratio meer aanspreken en de acceptatie van de norm minder wordt ondermijnd door voortdurende wijzigingen van de cijfermatig er mee corresponderende tekortquote

Met betrekking tot alle functies wordt het bovenstaande nog versterkt doordat de trendmatige norm minder gevaar loopt voor onbepaalde tijd of definitief buiten werking te worden gesteld, daar zij meer aanspreekt en niet, zoals de constante schuldquote als norm, tot politiek onhaalbare verkrappingen noopt.

Ook voor constante schuld- c.q. rentequote als norm, valt de vergelijking aanmerkelijk gunstiger uit, indien men niet uitgaat van de werkelijkheid, maar van een dictatuur met een alwetende en alwijze despoot, een model dat vele theoretici impliciet hanteren.

8.3 De ad hoc norm van het feitelijk tekort

De ad hoc norm van het feitelijk tekort kan, op dezelfde wijze als de constante schuldquote als norm, beschouwd worden als een variatie van de jaarlijks sluitende dienst: ook hier is sprake van een cijfermatig geconcretiseerde 'tekortquote'. Een belangrijk verschil is echter dat zij nooit verdedigd is als een definitieve norm, maar steeds als een noodverband tijdens een saneringsperiode. Daarbij is niet duidelijk wat het einddoel van de sanering is. Aanvankelijk gold als officiële standpunt dat zo spoedig mogelijk de Zijlstra-norm weer ingevoerd diende te worden.²⁰ Geleidelijk aan werden van regeringswege uitlatingen gedaan in de richting van jaarlijks sluitende dienst, later met nadruk op de jaarlijks sluitende *gewone* dienst, en daarnaast constante schuldquote en constante rentequote. Later komt ook de EMU-norm voor het tekort in zicht. In de literatuur ontstaat dezelfde waaier. Gemeenschappelijk is echter dat men steeds de ad hoc norm ziet als noodverband.²¹

Daarbij aansluitend zie ik af van een systematische vergelijking met de trendmatige norm, al of niet via de jaarlijks sluitende dienst.

De ad hoc norm illustreert overigens wel op onthullende wijze hoe moeizaam de sanering verloopt na het buiten werking stellen van de combinatie van Zijlstra-norm en conjuncturele begrotingsnorm: de lange duur van de sanering, de onmogelijkheid om het uitgestippelde pad te volgen in de periode dat jaren achtereen $\Delta B^{\text{endog}} < \Delta B^{\text{endog}}$ en bovendien de politici, ambtenaren en burgers nog niet rijp waren voor ombuigingen, en vooral ook de veelvuldigheid van verdoezelingen, verfijningen en uitzonderingen, kortom van creatief boekhouden en sjoemelen, mogelijk gemaakt door een norm die niet ondubbelzinnig en niet simpel is. En dan nog moet men bedenken dat zonder de EMU-norm als stok achter de deur, de bereidheid tot saneren en het resultaat, rond 1990 waarschijnlijk minder geweest zouden zijn.

20. Miljoenennota 1980 blz.29, uitvoerig in de Miljoenennota 1981 blz. 40-42.

21. In hoofdstuk IX wordt op een en ander in het kort ingegaan.

VIII

Welk saldo?

1 Inleiding

1.1 Probleemstelling

In het voorgaande hoofdstuk is in 1.1 een onderscheid gemaakt tussen de basis en het saldo van de begrotingsnorm. Daarbij slaat het saldo op het criterium om te bepalen op welke economische categorieën van ontvangsten en uitgaven de norm betrekking heeft; deze heb ik de relevante ontvangsten en uitgaven genoemd. Over dit saldo gaat dit hoofdstuk. Let wel dat het gaat over het saldo van de begrotings*norm*, niet over het saldo van de ontvangsten en uitgaven die op de begroting staan. Beide behoeven niet samen te vallen. Zo kunnen bijvoorbeeld sommige begrotingsposten buiten de norm vallen; zij zijn dan niet relevant voor het saldo van de begrotingsnorm.

Ik beperk mij hier tot de saldi volgens het beginsel van direct renderen, het vermogensbeginsel en het beginsel van duurzaam nut. Ik ga dus niet in op het saldo van de sluitende totale dienst noch op het saldo volgens het produktiviteitscriterium (vgl. I 3.1). De twee laatstgenoemde normen worden door niemand meer verdedigd. Die opvatting onderschrijf ik zonder ze nader te adstrueren. Ook op historische gronden is er geen reden er nader op in te gaan: de sluitende totale dienst heeft in feite nooit als norm gefungeerd, ofschoon ze officieel in de negentiende eeuw wel gold, terwijl op het produktiviteitscriterium wel een beroep is gedaan maar het nooit de status van officiële norm heeft gehad (I 3.1). Voor het beginsel van duurzaam nut beperk ik mij tot de huidige problematiek. Daarbij gaat het niet zozeer om een rechtvaardige verdeling van baten en lasten over de generaties overeenkomstig de Continentale Traditie, maar om de begrotingsnorm als hulpmiddel om tot een juiste afweging te komen tussen ontvangsten en uitgaven en binnen elk van beide, en dit tegen de achtergrond van het al of niet aanwezig zijn van een duurzaam nut.

1.2 Methode

Voor de beoordeling van de saldi der begrotingsnormen volg ik dezelfde methode als in het voorgaande hoofdstuk over de basis van de begrotingsnorm. Die houdt in dat wordt nagegaan in hoeverre de saldi volgens de onderscheiden begrotingsbeginselen voldoen aan de vereisten van een begrotingsnorm zoals genoemd in hoofdstuk V, terwijl het ook hier niet gaat om een absolute maar een relatieve inschaling, zoals uiteengezet in VII 1.2. Met betrekking tot de vereisten blijft echter het macro-economisch aspect buiten beschouwing, terwijl om doelmatigheidsoverwegingen de vereisten in een afwijkende volgorde worden besproken.

Qua terminologie ga ik ook hier steeds uit van het netto criterium: met uitgaven wordt bedoeld de *netto* (relevante) uitgaven, waarbij de overeenkomstige ontvangsten als negatieve uitgaven worden beschouwd (tenzij uitdrukkelijk anders aangegeven).

De uitgaven die onder de betreffende norm vallen duid ik ook hier aan als relevante uitgaven. In overeenstemming met het huidige spraakgebruik zullen ze ook de uitgaven van de gewone dienst worden genoemd. De overige uitgaven zijn dus uitgaven van de buitengewone dienst, die overeenkomstig de betreffende norm uit schuldopneming gefinancierd worden.

2 Ratio juist?

2.1 Beginsel van direct renderen

Het beginsel van direct renderen, zoals hier ter discussie gesteld, gaat er van uit dat de rijksoverheid alleen de door haar verstrekte kredieten uit schuldopneming mag (en ook behoort) te financieren, beide netto genomen; onder kredieten zijn deelnemingen mede begrepen.

Gaat men uit van de feitelijke basis, dan impliceert de combinatie van basis en direct renderen als saldo dat jaarlijks het vorderingensaldo gelijk is aan nul en de gewone dienst in die zin sluit. Combineert men echter de trendmatige basis overeenkomstig de trendmatige begrotingsnorm met het direct renderen als saldo, dan vertoont de gewone dienst op feitelijke basis een 'tekort' voor zover de feitelijke belastingontvangsten kleiner zijn dan de trendmatige. Dit feitelijk 'tekort' wordt gefinancierd uit schuldopneming zodat de buitengewone dienst een gelijk feitelijk 'overschot' vertoont. Evenzo correspondeert op feitelijke basis met een 'overschot' op de gewone dienst een 'tekort' op de buitengewone dienst. Trendmatig echter

sluit de gewone dienst wel jaarlijks. In hoofdstuk VI is steeds uitgegaan van de trendmatige begrotingsnorm met het vorderingentekort als relevant saldo dat trendmatig gelijk is aan nul

De ratio van het beginsel van direct renderen is dat in dit geval de begrotingsnorm niet als afwegingsmechanisme behoeft te fungeren voor de kredieten, daar hier sprake is van een commerciële financiële transactie waarvoor het prijsmechanisme als afwegingsmechanisme fungeert (prioriteitsbepaling en bevordering van efficiency en effectiviteit). Een andere daarmee verwante ratio is dat behoud van kredietwaardigheid en voorkoming van stijging van toekomstige budgettaire lasten als doelstellingen worden gerealiseerd, daar tegenover de rente en aflossing van de overheidsschuld de overeenkomstige bedragen staan van het verstrekte overheidskrediet.

Deze ratio's veronderstellen dat er inderdaad sprake is van louter commerciële kredieten waarin de risico's die de overheid op zich neemt, alsmede de beheerskosten van kredietverlening en de daarmee corresponderende schuldopneming, tot uitdrukking komen in de kredietvoorwaarden, in casu in een adequaat hogere rente op het krediet dan op de overheidsschuld. Dat is vrijwel nooit het geval. Veelal blijven de kosten waarmee de kredietverlening door de overheid gepaard gaat, geheel buiten beschouwing. Als men bijvoorbeeld stelt dat het voordeliger is dat woningbouwverenigingen via het rijk financieren, dan verwaarloost men de risicopremie en de beheerskosten die het rijk daarmee op zich neemt. Als het rijk die niet in rekening brengt, is er sprake van een verkapte subsidie. Er is een gereede kans dat die niet in de afweging wordt betrokken. Door de marktrente voor dergelijke kredieten in rekening te brengen gepaard gaande met een openlijke subsidie, neemt de kans op een juiste afweging toe.

Oneigenlijke overheidsinvesteringen

Een bijzondere moeilijkheid doet zich nog voor met rijksinvesteringen voor dienstverlening aan de overheid zelf, terwijl de overheid die dienstverlening ook via de markt kan verkrijgen. Verreweg de belangrijkste categorie waarom het hier gaat, zijn de investeringen in overheidsgebouwen. De overheid kan een gebouw huren of leasen maar zij kan ook zelf in een gebouw investeren en de daarmee verkregen diensten aan zichzelf leveren. In dit geval leidt de investering niet in de toekomst direct tot extra inkomsten maar bespaart de overheid zich in de toekomst extra uitgaven. In de nationale boekhouding gelden dergelijke investeringen niet als bedrijfsinvesteringen maar als overheidsinvesteringen. Uitgaande van het beginsel van direct renderen, zouden ze op één lijn gesteld moeten worden met kredieten (inclusief deelnemingen). Het prijsmechanisme kan

namelijk ook hier als afwegingsmechanisme fungeren, doordat de overheid bij deze investeringen de toekomstige kosten vergelijkt met de huur c.q. leaseprijs van een overeenkomstig gebouw. Het zijn bedrijfsmatige investeringen die ook een verkoopwaarde hebben en waarop een hypotheek verkregen kan worden. Er van uitgaande dat bij het uitblijven van deze investeringen de overheid anders zou gaan huren of leasen, leiden dergelijke investeringen ook niet tot extra budgettaire toekomstige lasten als de bedrijfseconomische kosten van de diensten die de overheid aldus aan zichzelf levert, gesteld worden tegenover de prijs die zij anders zou betalen aan huur of leasing. Wel veronderstelt dit dat de overheid calculeert met marktprijzen, en dat het alternatief inderdaad huren of leasen zou zijn met een gelijkwaardige dienstverlening. Het gaat niet op als het alternatief zou zijn niet-investeren en zich met minder comfort tevreden stellen. Een hulpmiddel om in deze gevallen tot een juiste afweging te komen is om deze 'oneigenlijke overheidsinvesteringen' zoals ik ze verder zal noemen, onder te brengen in een zelfstandige rechtspersoon die marktconform dient te handelen en ook blootgesteld wordt aan de normale concurrentie.

Het spiegelbeeld is de verkoop van gebouwen door de overheid. Staat daar tegenover dat de overheid in de toekomst huurt of een leasing aangaat, dan is dat in het heden budgettair voordelig terwijl er in de toekomst extra budgettaire lasten ontstaan. Datzelfde geldt als de overheid gebouwen verkoopt aan scholen en andere gebruikers en daarna overgaat tot een jaarlijkse bijdrage in de exploitatiekosten. In al deze gevallen gaat het om verkoop van bedrijfsmatige investeringen die volgens het beginsel van direct renderen op één lijn gesteld kunnen worden met de ontvangen aflossing op verstrekte kredieten.

2.2 Het vermogensbeginsel

Het vermogensbeginsel als begrotingsnorm houdt in dat het vermogen van de betreffende overheid constant dient te blijven (I 3.3). Uitgaande van het netto criterium houdt dit in dat behalve de netto schuldopneming en de netto kredieten ook de netto investeringen op de buitengewone dienst staan, zodat het vermogenssaldo nul dient te zijn. Dit saldo komt niet voor in het rekeningenstelsel uit deel 1 (tabel 7). Het dient *feitelijk* nul te zijn als het gecombineerd wordt met een feitelijke basis en *trendmatig* nul indien het wordt gecombineerd met een trendmatige basis overeenkomstig de trendmatige norm.

De ratio voor dit beginsel is verschillend. Soms is zij ideologisch: de overheid behoort geen vermogen te vormen want dat gaat ten koste van de

particuliere vermogensvorming óf de overheid behoort haar vermogen op peil te houden want dan is zij sterk en het is gunstig voor een eerlijke vermogensverdeling. Dit aspect, dat in Nederland kort na de Tweede Wereldoorlog beroering verwekte maar nu als argument is verstomd, laat ik buiten beschouwing. Een ander argument is dat het geldt voor het bedrijfsleven en gezinnen en 'dus' ook goed is voor de overheid. Een daarbij aansluitend argument is dat aldus de kredietwaardigheid van de overheid niet in gevaar wordt gebracht en daarmee ook een overmatige rentelast wordt voorkomen. Tenslotte wordt als argument naar voren gebracht dat het vermogensbeginsel op specifieke wijze de efficiency bevordert. Op elk van de vier laatstgenoemde argumenten wordt nu ingegaan.

Vergelijking met het bedrijfsleven

Voor het bedrijfsleven geldt geenszins als norm dat de mate van schuldfinanciering gelijk is aan de netto investeringen verminderd met eventueel ontvangen netto vermogensoverdrachten om niet, hetgeen overeenkomstig het vermogensbeginsel zou zijn. De mate van schuldfinanciering, inclusief via nieuwe aandelen, wordt als norm en in de praktijk door vele factoren bepaald; daartoe behoren liquiditeitspositie, solvabiliteitspositie, risico-grad van de bestaande en toekomstige activiteit, verwacht rendement en in belangrijke mate ook de behaalde winst. En het is daarbij gebruikelijk dat een aanzienlijk deel van de netto investeringen, minus eventueel ontvangen netto vermogensoverdrachten, *niet* uit leningen (inclusief nieuwe aandelen) wordt gefinancierd. Normaal is dus dat een bedrijf elk jaar een vermogens-'overschot' heeft, zonder dat daarvoor ergens een simpele norm geldt die jaarlijks wordt gerealiseerd.

Ook is het onjuist het financieringsgedrag van het bedrijfsleven zonder meer van toepassing te verklaren op de overheid. Het bedrijfsleven werkt voor de markt. Daar bestaan prijzen voor aankoop *en* verkoop, heerst concurrentie en resulteert winst of verlies, waarbij winst identiek is met rendement op eigen vermogen. Aldus is de onderneming ingebed in een systeem waar de winst fungeert als 'richtsnoer, worst en zweep', met als uiterste sanctie faillissement en opheffing en de daarmee verbonden consequenties voor leiding, personeel en kredietverschaffers. Een goed rendement op eigen vermogen in vergelijking met de markttrente, is een indicatie dat de onderneming de juiste prioriteiten stelt en efficiënt werkt, terwijl een te verwachten goed rendement op een afzonderlijke investering een indicatie vormt voor een positieve investeringsbeslissing.

De overheid functioneert onder een ander regiem. Zij maakt deel uit van een 'politieke markt', zonder verkoopprijzen, maar met politieke partijen die dingen naar de kiezersgunst. Het financiële rendement op haar

eigen vermogen kan bij gebrek aan verkoopprijzen niet zinnig worden berekend, evenmin als het te verwachten rendement op nieuwe investeringen en op andere te maken keuzes. Daarom kan het (micro-economische) rendement per definitie geen rol spelen bij de beoordeling van de gestelde prioriteiten en de betrachtte efficiency, noch bij nieuwe afwegingen.

Overheidsinvesteringen vormen geen bron voor nieuwe inkomsten,¹ maar gaan wel (zoals in het bedrijfsleven) gepaard met toekomstige complementaire uitgaven. Afgezien van investeringen die leiden tot verhoging van de efficiency, hebben ze dus een negatief rendement. Dat is kenmerkend voor publieke werken en militaire investeringen.

Veelal stelt men dat publieke werken indirect rendement opleveren doordat zij productief zijn in de klassieke betekenis van dit woord (II 1.2). Niet alle publieke werken zijn echter productief, bijvoorbeeld dijkverhogingen niet. Natuurlijk kan men het begrip produktiviteit zover uitrekken dat ook het voorkomen van overstroming daaronder valt omdat daardoor materieel bezit in de particuliere produktie wordt beschermd. Op deze grond zijn in het verleden ook militaire investeringen productief verklaard (Stevens 1976, p. 114). Hier gaat het er echter om of ze *nieuwe* inkomsten voor de overheid creëren via *verhoging* van de particuliere produktie. Voor zover publieke werken in die zin productief zijn, hebben zij dat gemeen met vele andere uitgaven. Het is dus niet onderscheidend en bovendien nauwelijks te meten. Fundamenteel is ook dat het productief zijn van overheidsuitgaven, waaronder voor publieke werken, noodzakelijk is voor de economische ontwikkeling, die zelf bovendien weer nieuwe overheidsuitgaven oproept. Het positieve effect op de produktie van bedrijven is dus nodig om de groei van de volkshuishouding te handhaven en om zonder verhoging van de belastingdruk het normale accrès van de overheidsuitgaven te financieren. Dat is handhaving van de status quo in dynamisch perspectief. Bij de berekening van de begrotingsruimte, hoe die ook geschiedt, wordt daarmee reeds rekening gehouden. Het is niet realistisch om te veronderstellen dat het de toekomstige begrotingsruimte zodanig vergroot dat er extra ruimte wordt gecreëerd voor toekomstige rente en afschrijving op publieke werken. Dit fundamentele contra-argument werd overigens reeds in 1926 door de toenmalige minister van financiën Colijn geformuleerd (Stevens 1976, p.130).

1. H.A. Keuzenkamp en F. van der Ploeg, Het grote onvermogen, *Economisch-Statistische Berichten*, 1990 nr. 3764 blz. 608-612, baseren hun gehele artikel op de veronderstelling dat rijksinvesteringen direct rendabel zijn, en wel gelijk aan de rente op de rijksschuld, en dat dit bovendien voldoende zou zijn voor een bedrijfseconomische calculatie.

Vergelijking met gezinnen

Ook een vergelijking met gezinnen als ratio gaat niet op. De praktijk is dat zij daar slechts algemeen geldt voor woningen. Bij het kopen van een huis gaat het echter om een uitzonderlijke transactie waarmee een bedrag gemoeid is dat meestal groter is dan een jaarinkomen. De rijksinvestering voldoet echter zelfs als totaliteit bij lange na hier niet aan: er is sprake van een constante stroom waarvoor een jaar op jaar verschil van één procent van de totale rijksinkomsten uitzonderlijk is. Men zou kunnen zeggen dat voor gezinnen het vroeger voor het rijk gehanteerde periodiciteitsbeginsel van toepassing is.

Een bijkomend verschil is dat voor een huis het alternatief tussen kopen en huren zich voordoet, terwijl dit bij de eigenlijke rijksinvesteringen niet het geval is.

Tenslotte, de gezinnen verkeren bij hun economische beslissingen onder een radicaal ander regiem dan het rijk: bij een gezin zijn 'bepalen, betalen en genieten' in een of twee personen verenigd, bij het rijk zijn deze drie functies gescheiden.

Kredietwaardigheid

Uit het feit dat de overheidsinvesteringen niet extra inkomsten creëren, laat staan als enige categorie van overheidsuitgaven, volgt dadelijk dat de netto vermogenspositie van de overheid geen indicatie geeft van haar kredietwaardigheid; hierbij wordt onder netto vermogenspositie verstaan het verschil tussen het bezit aan kapitaalgoederen en netto schuld (bruto schuld minus verstrekte kredieten). Voor het bedrijfsleven is dat wél het geval. Daar is het eigen vermogen een stootkussen om risico's op te vangen en geeft het een indicatie van de omvang van de toekomstige winst. Voor de overheid gaat dat niet op. De omvang van de kapitaalgoederen geeft bij de overheid immers geen indicatie van haar toekomstige netto inkomsten (bruto inkomsten minus rentebetaling). Die hangen veel meer af van haar belastingcapaciteit en haar netto schuld.

Daarom kan er geen norm worden geformuleerd voor de omvang van haar eigen vermogen als stootkussen tegen faillissement (staatsbankroet) en voor behoud van kredietwaardigheid. (Voor het bedrijfsleven hanteert men daarvoor een vuistregel die, afhankelijk van de risico's, inhoudt dat het eigen vermogen 30 à 50 procent van het totale vermogen dient te bedragen.) Daarom ook kan daaraan geen norm worden ontleend voor de jaarlijkse toevoeging aan het eigen vermogen, dus voor de omvang van het vermogenoverschot, vergelijkbaar met de reserveringen in het bedrijfsleven.

Overheidsinvesteringen verhogen evenmin de kredietwaardigheid van de overheid doordat zij zouden kunnen dienen als hypothecair onderpand, en

wel doordat zij ook door anderen niet rendabel geëxploiteerd kunnen worden waardoor zij verkoopbaar zouden zijn.

Efficiency bevordering

Om de meest efficiënte produktiewijze te bepalen zijn geen verkoopprijzen nodig, alleen inkooprijzen zijn relevant. Inkooprijzen gelden ook voor de overheid. Daarom is het ook mogelijk voor de dienstverlening door de overheid de kostprijs te *berekenen* bij alternatieve produktiewijzen van eenzelfde dienstverlening. De kostprijs bevat niet de kapitaaluitgaven, maar de afschrijvingen daarop. Het vermogensbeginsel als norm kan in sommige gevallen op specifieke wijze bevorderen dat de meest efficiënte produktiewijze ook wordt *gekozen*, omdat die dan politiek het meest aantrekkelijk is. Met specifiek wordt bedoeld: dat het zich daarin onderscheidt van andere begrotingsnormen; het gaat dus niet over de wijze van efficiency-bevordering die het met andere normen gemeen heeft. De specifieke bijdrage doet zich met name voor als het gaat om de keuze tussen een meer of minder kapitaalintensieve produktiewijze. Volgens het vermogensbeginsel als begrotingsnorm leggen niet de uitgaven maar de kosten beslag op de begrotingsruimte. Te zamen met de autonome belastingverlagingen vormen zij het totale beslag op de begrotingsruimte. Dit vloeit voort uit het feit dat volgens deze norm niet de uitgaven maar de kosten deel uitmaken van het relevante saldo. De meest efficiënte produktiewijze voor een dienstverlening die verder als gegeven wordt beschouwd, legt bij toepassing van deze norm dus het minste beslag op de begrotingsruimte en is in dat opzicht politiek het meest aantrekkelijk; daardoor blijft immers meer ruimte over voor toeneming van andere (netto) uitgaven c.q. voor autonome verlaging van belastingen. Aldus bevordert zij de meest efficiënte productie.

Dat het hier gaat om een specifieke bijdrage van het vermogensbeginsel blijkt uit een vergelijking met het beginsel van direct renderen. Dan is niet het alternatief met de laagste kosten maar met de laagste uitgaven in het begrotingsjaar het meest aantrekkelijk. Het alternatief met de laagste kosten is niet altijd tevens het alternatief met de laagste uitgaven in het begrotingsjaar, al is het zeer wel mogelijk dat eenzelfde alternatief in beide opzichten een minimumpositie inneemt.

Het bovenstaande gaat echter alleen op indien het *niet* gaat om eventuele vervanging van reeds bestaande kapitaalgoederen. Is dat wel het geval dan *kan* het vermogensbeginsel juist de inefficiency bevorderen als de keuze gaat tussen nieuwbouw en groot onderhoud. Dan speelt een belangrijke rol hoe de kosten over de jaren worden verdeeld. Stel bijvoorbeeld dat groot onderhoud qua kosten voordeliger is dan nieuwbouw maar groot onderhoud dadelijk wordt afgeschreven en nieuwbouw over een periode

van 50 jaar. Dan legt nieuwbouw onder vigeur van het vermogensbeginsel minder beslag op de begrotingsruimte waardoor het politiek de meest aantrekkelijke optie vormt. Het vermogensbeginsel belemmert dan de efficiëntere produktiewijze. Er van uitgaande dat groot onderhoud in het betreffende jaar of althans binnen de kabinetsperiode met minder uitgaven gepaard gaat dan nieuwbouw, is groot onderhoud politiek wel het meest aantrekkelijk volgens het beginsel van direct renderen, terwijl het ex hypothesi qua kosten het ook het goedkopere alternatief is.

Oneigenlijke overheidsinvesteringen

Het bovenstaande geldt alleen voor overheidsinvesteringen in strikte zin, waartoe het overgrote deel van overheidsinvesteringen behoort, met name de investeringen in publieke werken als wegen, bruggen, kanalen en in militaire goederen als tanks. Anders is het gesteld met direct rendabele investeringen in bijvoorbeeld tolwegen en tolbruggen. Die vallen ongeacht hun juridische vorm onder de kredieten overeenkomstig de definities van de nationale boekhouding. Anders is het ook gesteld met de in par. 2.1 genoemde oneigenlijke overheidsinvesteringen. Als deze zijn ondergebracht in een afzonderlijke rechtspersoon terwijl zij toch door het rijk gefinancierd worden, dan zijn het formeel kredieten en vallen reeds op grond van het beginsel van direct renderen buiten de relevante uitgaven. De afweging valt dan onder de marktwerking.

2.3 Beginsel van duurzaam nut

Het beginsel van duurzaam nut stelt dat bruto uitgaven en ontvangsten slechts relevant zijn voor het beslag op de begrotingsruimte, en dus voor het normatieve saldo, voor zover het nut c.q. het offer in het betreffende begrotingsjaar valt. In de huidige discussie is de ratio niet dat aldus de lasten rechtvaardig over de generaties worden verdeeld, maar dat alleen dan een zuivere afweging ontstaat doordat alleen dan nutseenheden en offers die betrekking hebben op dezelfde tijdsperiode tegen elkaar worden afgewogen. Dat geldt voor de afweging tussen bruto uitgaven, tussen bruto uitgaven en ontvangsten en tussen bruto ontvangsten onderling. Deze specifieke ratio betreft de prioriteitsbepalende functie als doelstelling. Als illustratie van uitgaven van nut in de toekomst, noemt men meestal overheidsinvesteringen, bijvoorbeeld in wegen. De burger (de 'maatschappij') maakt over een reeks van jaren gebruik van een weg. Als de weg gereed komt in jaar t , dan ligt het gebruik (vrijwel) geheel na jaar t . Dat is objectief vast te stellen. Zonder nut zou er geen gebruik van worden gemaakt. Als het gebruik na het jaar t is, dan blijktbaar ook het nut. Het

gebruik is objectief vast te stellen, althans ex post. Ex ante veronderstelt het een schatting, die noodzakelijk een subjectief element bevat; dat is echter nu niet aan de orde. Nu gaat het er om dat wanneer het (geschatte) gebruik in de toekomst ligt, dan blijktbaar ook het daarmee verbonden nut.

Naast overheidsinvesteringen bestaan er vele andere uitgaven waarvan het nut in de toekomst valt, soms vrijwel geheel, soms in mindere mate zonder dat een objectieve verdeling over heden en toekomst gemaakt kan worden. Vermogensoverdrachten om niet ter financiering van particuliere investeringen werpen via investeringen nog jaren na t nut af. Onderwijsuitgaven kunnen worden beschouwd als *investment in human capital*. Overheidsuitgaven ter handhaving en verbetering van de immateriële infrastructuur zijn evenzeer nodig voor de toekomstige produktie als uitgaven voor de materiële infrastructuur. Tot uitgaven voor de immateriële infrastructuur behoren bijvoorbeeld uitgaven voor rechtspraak en wetgeving met betrekking tot verbintenissenrecht, vennootschapsrecht, recht van de industriële eigendom, verzekeringsrecht en mededingingsrecht. Het ontbreken hiervan vormt een van de handicaps om in Oost-Europa een markteconomie van de grond te krijgen. De immateriële infrastructuur is overigens niet beperkt tot het economisch recht. Het hele gebouw van de sociale zekerheid is ook economisch een noodzakelijke aanvulling op de markteconomie: verpaupering leidt tot ziekte, onbekwaamheid, criminaliteit en sociale onrust, hetgeen ongunstig is voor de produktie.

De toekomstdimensie doet zich overigens geenszins alleen voor via de invloed op de toekomstige produktie van bedrijfsleven en overheid, dus via 'produktieve' uitgaven, conform de definitie van de klassieken (II par.1). Ook rechtstreeks beïnvloeden vele overheidsuitgaven de toekomstige behoeftebevrediging. Veelal is dat trouwens onlosmakelijk verbonden met gevolgen voor de toekomstige particuliere produktie, en veelal is er strikt genomen geen sprake van een *directe* beïnvloeden van de toekomstige behoeftebevrediging, maar via toekomstige overheidsproduktie. Een weg bijvoorbeeld die in de toekomst mede wordt gebruikt voor toekomstig recreatief gebruik, beïnvloedt ook daardoor de toekomstige particuliere produktie (o.a. benzine) en impliceert een toekomstige produktie van 'wegdiensten' door de overheid. Dit is sous-entendu en blijft verder buiten beschouwing. Het gaat nu om uitgaven die de toekomstige behoeftenbevrediging beïnvloeden zonder dat deze verloopt via de invloed op de particuliere produktie. Vele van de eerder genoemde uitgaven behoren daar ook toe: een weg dient niet alleen voor het toekomstige vervoer van de produktiehuishoudingen (bedrijven en overheid) maar ook voor recreatief vervoer; instandhouding en aanpassing van een goed rechtssysteem dient rechtstreeks de rechtszekerheid van de burger, nu, en daardoor ook zijn behoeftebevrediging in de toekomst; sociale uitgaven voor sociale zeker-

heid *nu*, beïnvloeden ook de gezondheid, sociale integratie e.d. van de burger in de toekomst. Aldus is er nauwelijks een overheidsuitgave te noemen die niet belangrijke consequenties heeft voor de toekomstige behoeftebevrediging, van culturele uitgaven tot defensie, van milieu-uitgaven tot uitgaven voor ontwikkelingssamenwerking.

Ten aanzien van de overheidsontvangsten, met name met betrekking tot het verschil tussen belastingen en schuldfinanciering, kan evenmin een duidelijk onderscheid gemaakt worden naar tijdsdimensie, indien men offer neemt in zijn maatschappelijk economische betekenis van last overeenkomstig de Angelsaksische Traditie. Offer is dan aantasting van particuliere consumptie (dl.3, p.110). Volgens het extreem klassiek model zouden belastingen de huidige consumptie aantasten en dus gepaard gaan met een offer in het heden terwijl leningen door aantasting van de particuliere investeringen gepaard zouden gaan met een offer in de toekomst (dl. 3, II). Het zal echter moeilijk zijn voor deze simpele tweedeling nog aanhangers te vinden onder de beoefenaren van de economische wetenschap. Veeleer zal men stellen dat in de huidige tijd belastingen zowel als leningen in hoge mate de toekomstige consumptie beïnvloeden: leningen, via het vrije kapitaalverkeer, door een per saldo grotere netto buitenlandse schuld van de Nederlandse volkshuishouding, en belastingen langs velerlei wegen, afhankelijk van de aard der belastingen en de economische situatie. Tegelijkertijd zal men moeten erkennen dat er ook veel onzekerheid is over de kwantificering van de effecten. Daarmee loop ik echter vooruit op de volgende paragraaf over de ondubbelzinnigheid en simpelheid van de berekeningen. Daarin zal worden betoogd dat iedere splitsing van overheidsuitgaven en ontvangsten al naar gelang het economische nut c.q. offer in het heden of in de toekomst valt, subjectief is.

Meer fundamenteel is echter dat het onjuist is om de tijdsdimensie van het economisch nut c.q. offer als doorslaggevend te beschouwen voor het formuleren van een begrotingsnorm. Dan miskent men de werking van het democratisch proces, ja het is wezenlijk in strijd met het functioneren van de democratie. Het gaat niet om een begrotingsnorm die een verlicht despoot hanteert maar om een begrotingsnorm in een democratie. Het gaat erom te bepalen hoe in het beslissingsproces van een democratie de tijdslimiet is geïncorporeerd en of daaruit eisen kunnen worden afgeleid voor de begrotingsnorm.

Deze probleemstelling is niet normatief maar analytisch, zij het analytisch binnen een gegeven democratisch bestel. Dat kader van een democratisch bestel is in dit gehele boek een gegeven en komt in het bijzonder tot uitdrukking in de democratische functie van de begrotingsnorm.

Voor deze analyse gaan we uit van het politicologisch model dat in deel I summier is gepresenteerd (dl 1, I 3.7). Dat model heeft niet betrekking

op het gehele gedrag van de overheid maar uitsluitend op haar gedrag met betrekking tot de openbare financiën en is alleen van toepassing op de centrale overheid. Volgens dit model streven de politici als regulerende motivatie naar stemmaximalisatie op de eigen deelmarkt. Politici zullen dus rekening houden met nut en offer zoals hun kiezers dat *politiek* interpreteren. Doorslaggevend is dan niet hoe de kiezer het nut c.q. het offer dat hij aan het overheidsgedrag (voor zover tot uitdrukking komend in de overheidsfinanciën) hecht, over de tijd verdeelt, maar hoe zijn politieke reactie op dat gedrag is, en wel bij de volgende verkiezingen. Dit gaan we nu na voor de verschillende economische categorieën van de rijksfinanciën.

Inkomens- en vermogensoverdrachten om niet

Een student zal een korting op zijn beurs, al of niet gepaard gaande met een verschuiving van beurs naar lening, meestal negatief waarderen. De negatieve evaluatie is een van de factoren die bij de volgende verkiezingen zijn stemkeuze bepaalt. In die negatieve evaluatie ligt besloten dat hij, door de verlaging van zijn beurs, nu meer moet lenen en dus later meer rente en aflossing moet betalen. Zijn toekomstig offer is dus een van de factoren die zijn huidig stemgedrag bepaalt. Politiek komt dat in het heden tot uitdrukking. Op zijn stemgedrag later, als hij de extra rente en aflossing betaalt, zal het nauwelijks invloed uitoefenen.

In het algemeen geldt voor overdrachten, zowel inkomensoverdrachten als vermogensoverdrachten om niet, dat het ogenblik van de eigendoms-overdracht beslissend is voor de politieke reactie. In dat opzicht kan men zeggen dat het 'politieke nut' in het heden ligt, ongeacht de tijdsdimensie van het 'economisch nut'. Het feit dat het politiek nut in het heden ligt, impliceert dus niet dat de tijdsdimensie van het (individueel en maatschappelijk) economisch nut er niet in is verdisconteerd; ze is dat wèl, maar volgens het belang dat de kiezer daar *nu* aan hecht.

Belastingen

Volgens deze interpretatie ligt ook het politiek offer van de belastingen in het heden, en dat ongeacht of de belastingplichtige concludeert dat hij daardoor minder lopende uitgaven kan doen, minder duurzame consumptieartikelen kan kopen, zijn huis minder kan verfraaien, een lening moet sluiten of een bedrijfsinvestering achterwege moet laten.

Het lijkt mij dat de huidige aanhangers van het beginsel van duurzaam nut in feite ook hiervan uitgaan, want hoe kunnen zij anders zonder meer aannemen dat het offer van belastingen in het heden ligt. Zij baseren dat *niet* op een macro-economisch model en zeker niet op het extreem klassieke model (II par. 2.1), volgens welk belastingen uitsluitend ten laste van

de particuliere consumptie gaan, die overigens ook een toekomstdimensie heeft. Wel zegt men soms dat men uitgaat van een micro-economische benadering, maar dat slaat op de gevolgen voor de *overheidshuishouding* en regardeert dus niet het beginsel van duurzaam nut maar het vermogensbeginsel. Uitgaande van nut c.q. offer, vormen belastingen alleen een offer in het heden als offer slaat op de politieke waardering door de kiezer en daardoor ook door de politicus, hetgeen overigens aansluit bij de Continentale Traditie (dl.2 p.111).

Dienstverlening

Onder directe dienstverlening versta ik de overheidsconsumptie voor zover zij *niet* bestaat in het beschikbaar stellen van kapitaalgoederen in de vorm van publieke werken aan het publiek. Voorbeelden van directe dienstverlening zijn algemeen bestuur, rechtspraak, defensie, politie, onderwijs, het beschikbaar stellen van informatie. De politieke waardering hiervan, dus het politieke nut, ligt in het heden, ongeacht of de produktiewijze meer of minder kapitaalintensief is, ongeacht ook of het economisch nut ervan in het heden of in de toekomst ligt. De burger baseert zijn politieke waardering van de defensie-inspanning op zijn huidige appreciatie, waarin de kans op een toekomstige oorlog mede is verdisconteerd. De informatie van de Economische Voorlichtingsdienst waardeert hij politiek op haar huidige kwaliteit, en in die waardering is de mate verdisconteerd waarin hij nu en later daarvan voordeel heeft.

Beschikbaar stellen van publieke werken

Publieke werken zijn kapitaalgoederen die door de overheid direct ter beschikking worden gesteld aan het publiek. Hiertoe behoren wegen, bruggen, kanalen ed. Overheidsgebouwen vallen er over het algemeen niet onder, evenmin als bijvoorbeeld computers. Dat zijn kapitaalgoederen die bij de eerder genoemde dienstverlening worden gebruikt.

Is de tijdsdimensie van de politieke waardering van publieke werken ook beperkt tot het heden, zodat het ogenblik waarop zij gerealiseerd worden beslissend is? Of ligt het politieke nut in de toekomst, op het ogenblik van het verbruik? Of is misschien het ogenblik dat tot de investering wordt besloten beslissend? Een ondubbelzinnig antwoord lijkt hier niet mogelijk. Moet men hier het beginsel van duurzaam nut volgen en het tijdstip van het verbruik doorslaggevend achten omdat dan blijkbaar een behoefte wordt bevredigd? Of moet men zeggen dat de burger op het ogenblik dat de weg gereed komt, een pakket van 'wegdiensten' krijgt, dat hij in de loop van de volgende jaren zal verbruiken en dat daarom zijn politieke waardering in het heden ligt?

Deze laatste redenering is conform de redenering die we gevolgd hebben bij de overdrachten, belastingen en diensten. Zij lijkt mij behalve consistent ook op zich plausibel. De kiezer laat zijn huidige keuze voor een politieke partij niet beïnvloeden doordat die partij twintig jaar geleden zich beijverd heeft voor de totstandkoming van deze weg. Dat wijst er op dat de politieke waardering niet wordt uitgedrukt overeenkomstig het tijdstip van het verbruik. Doorslaggevend lijkt evenmin het tijdstip waarop tot het publieke werk wordt besloten. Dat ontgaat de kiezer meestal, temeer daar de beslissingsprocedure meestal vele fasen doorloopt en zich uitstrekt over een periode die de politieke horizon van de kiezer ver te buiten gaat. Bovendien redeneert hij: eerst zien, dan geloven. Op het ogenblik van de realisering *ervaart* hij de verbetering en dat beïnvloedt zijn politieke keuze.

Het is dus consistent én plausibel dat ook van publieke werken het politieke nut in het heden ligt. En ook in dit geval impliceert het niet dat de tijdsdimensie van het economische nut in de politieke besluitvorming geen rol speelt. Het toekomstig economisch nut, individueel en maatschappelijk, verdisconteert de kiezer in zijn huidig politiek oordeel.

Oneigenlijke overheidsinvesteringen en kredieten

Oneigenlijke overheidsinvesteringen in gebouwen e.d. welke op commerciële voorwaarden geschieden, hebben veel weg van bedrijfsmatige investeringen. Door het publiek zullen zij ook over het algemeen daarmee gelijk worden gesteld. De kiezer waardeert ze indirect via de diensten die via deze investeringen worden versterkt. Anders dan bij het gereedkomen van publieke werken laat het de kiezer betrekkelijk koud als er een nieuw overheidsgebouw gereed komt.

Hetzelfde geldt voor overheidskredieten die op louter commerciële basis worden verstrekt waarbij de overheid concurreert met particuliere financiële instellingen. In beide gevallen lijkt de overheid in dit opzicht veel op een normale marktpartij. Toch blijft er het verschil doordat het overheidsvermogen niet fungeert als stootkussen waarvan de omvang doorslaggevend is voor het optreden van faillissement. Een marktconform gedrag en waardering kan in deze gevallen vergroot worden doordat kredieten uitsluitend worden verleend op commerciële basis, aan zelfstandige rechtspersonen die onderworpen zijn aan de tucht van de markt en ook oneigenlijke overheidsinvesteringen in zulk een rechtspersoon worden ondergebracht. Eventuele steun dient dan tot uitdrukking te komen in expliciete subsidies.

Voorlopige conclusie

Niet het economische nut en offer maar het 'politieke' nut en offer bepalen het oordeel van politici en kiezers. In het politieke nut is de tijdsdimensie van het economisch nut verdisconteerd.

Het politieke nut van inkomensoverdrachten, vermogensoverdrachten en (directe) dienstverlening ligt in het heden. Zo ligt ook het politieke offer van belastingen in het heden. Een en ander geldt ook ongeacht de kapitaalintensiteit waarmee zij door de overheid worden uitgevoerd. Het is plausibel en ook consistent met de tijdsdimensie van overdrachten, (directe) diensten en belastingen dat ook het politieke nut van publieke werken en andere 'eigenlijke' overheidsinvesteringen in het heden ligt. Voor oneigenlijke overheidsinvesteringen en kredieten is een algemene uitspraak niet mogelijk daar zij een hybridisch karakter hebben, verschillend per object of krediet. Door institutionalisering zoals eerder omschreven kunnen zij echter in grote mate met commerciële activiteiten gelijk worden gesteld met de daarvoor geldende waardering.

Het achterstandargument

'Er is een achterstand in kapitaaluitgaven doordat er een onjuiste afweging is tussen kapitaaluitgaven en consumptieve uitgaven. Die onjuiste afweging wordt veroorzaakt doordat het nut van kapitaaluitgaven zich over vele jaren uitstrekt en, krachtens de huidige ad hoc norm voor het feitelijk financieringstekort, toch het integrale nut wordt afgewogen tegen het nut van consumptieve uitgaven, waarvan het nut tot een jaar beperkt is. Om aan die onjuiste afweging en achterstand een einde te maken dient het beginsel van duurzaam nut te worden ingevoerd'. Dit is vrij vertaald in de huidige tijd een veel gehoorde argumentatie voor het beginsel van duurzaam nut.

In deze redenering gaat het blijkbaar over het economisch nut. Uit het voorgaande zal duidelijk geworden zijn dat niet de tijdsdimensie van het economisch nut relevant is voor de politieke besluitvorming maar de tijdsdimensie van het politieke nut, en dat die van vermogensoverdrachten om niet en investeringen in publieke werken zowel als van consumptieve uitgaven in het heden ligt. Dat neemt echter niet weg dat vele politici en deskundigen ervan overtuigd zijn dat er sprake is van een 'achterstand' in 'kapitaaluitgaven' en dat dat wijst op een 'onjuiste afweging'. Hoe is een en ander met elkaar te rijmen?

Ik beperk mij in deze discussie tot de publieke werken. Die heeft men kennelijk impliciet voor ogen als het over 'achterstand' en 'onjuiste afweging' gaat.

Is er achterstand en onjuiste afweging bij publieke werken? En als er onjuiste afweging is, wat is daarvan dan wel de oorzaak, indien de tijdsdimensie van het economisch nut hiervoor niet doorslaggevend is?

Doordat het verbruik van publieke werken over een langere periode is uitgesmeerd, terwijl over die periode het verbruik niet constant blijft, vertoont de bezetting van de afzonderlijke werken een variatie in de tijd. Stelt men de gemiddelde bezetting over de gehele periode als normaal, dan is er in het begin meestal overcapaciteit, geleidelijk aan neemt die af en dan kan er een periode van overbezetting ontstaan. Dat is het gebruikelijk verschijnsel geweest bij wegen na de Tweede Wereldoorlog. Veelal is het politiek niet mogelijk die periode van overbezetting te voorkomen. Dat komt omdat de kiezer een korte horizon heeft. Pas als hij overtuigd is van de urgentie van de uitgave is hij bereid daarvoor offers te aanvaarden. Meestal is daarvoor nodig dat hij die urgentie concreet ervaart; voor abstracte bewijsvoeringen is hij om velerlei redenen moeilijk toegankelijk. Voor wegen en ook wel voor andere publieke werken komt daar nog bij dat wanneer de urgentie wordt ervaren en concrete plannen in zicht komen, milieuactivisten zich ertegen verzetten, te zamen met boeren en andere gebruikers of eigenaren van de grond. Dat is echter een bijzonder aspect waarvoor een begrotingsnorm geen oplossing geeft. Daarom blijft dat verder buiten beschouwing.

Dergelijke afwisselingen van onder- en overbezetting doen zich op analoge wijze ook op andere terreinen voor, en ook daar is anticipatie op 'overbezetting' politiek veelal niet mogelijk, bijvoorbeeld met betrekking tot het milieu, de defensie en het onderwijs. Het geldt ook voor vele maatregelen in de sociale sfeer, bijvoorbeeld voor criminaliteitsbestrijding en voor speciale maatregelen afgestemd op allochtonen. De geesten moeten er eerst rijp voor zijn, de problemen moeten eerst als urgent ervaren worden. Daarom kunnen milieumaatregelen pas genomen worden als het stinkt, bossen sterven of de negatieve invloed op de volksgezondheid evident is geworden, bijvoorbeeld door ziektes en sterfgevallen. Daarom daalt in een democratie de bereidheid tot defensie-inspanning snel als de acute oorlogsdreiging wegvalt en zijn democratieën slecht voorbereid op een oorlog met een dictatoriaal regiem, zoals ook weer bleek uit de laatste wereldoorlog. Mede daarom is wijziging in het onderwijsbeleid overeenkomstig veranderde toekomstige maatschappelijke behoeften moeilijk. Daarom moet een gevoel van onveiligheid eerst de overhand krijgen alvorens criminaliteitsbestrijding meer aandacht krijgt, en is een effectieve aanpak van de werkloosheid onder allochtone jongeren eerst mogelijk als de schrijnende en explosieve situatie bijna niet meer te keren is. Daarom is het in het *algemeen* politiek moeilijk te anticiperen op toekomstige knelpunten, milieurampen, explosieve situaties e.d. die alle

analoog zijn aan de overbezetting van de kapitaalgoederen: geleidelijk aan ontstaat er een 'teveel' aan ongemakken. Ik vat ze verder samen door de term 'overbezetting' tussen aanhalingstekens.

Het ontstaan van 'overbezetting' is dus inherent aan het politieke proces en treedt niet alleen op bij kapitaalgoederen. Dat neemt niet weg dat deskundigen en politici veelal in een vroeger stadium de 'overbezetting' zien en van mening kunnen zijn dat het gewenst is daarop te anticiperen en de bestaande 'overbezetting' sneller op te heffen. Dat overigens niet alleen omdat zij méér en in een vroeger stadium 'zien' maar ook omdat zij door hun specialisme aan de betreffende sector een hoge prioriteit toekennen.

Een middel om hun overtuiging in dezen politiek te effectueren is een begrotingsnorm welke inhoudt dat door dergelijke uitgaven geen (of nauwelijks) beslag wordt gelegd op de begrotingsruimte doordat daarvoor schuldfinanciering is toegestaan. Dit middel is effectief, omdat dan voorzieningen tot stand komen waarvan het politieke nut in het heden ligt en het politieke offer niet. Veelal ervaart de kiezer op dat ogenblik met betrekking tot de schuldfinanciering geen enkel offer, economisch noch politiek, heden noch toekomstig. Het ontgaat hem te enen male. Een dergelijke afweging leidt uiteraard tot meer voorzieningen dan wanneer het politiek nut *en* het politieke offer beide in het heden liggen.

Het is niet consistent een dergelijke financiering, dus een dergelijke begrotingsnorm, alleen toe te passen op sommige uitgaven waar zulke 'overbezetting' wordt voorzien, bijvoorbeeld alleen op publieke werken of alleen op 'kapitaaluitgaven'.

Meer principieel is het bezwaar dat een dergelijke begrotingsnorm in strijd is met het wezen der democratie. Zij fungeert immers als middel om het 'onjuiste' politieke oordeel van de kiezer te omzeilen. Daarvoor in de plaats komt het 'juiste' oordeel van verlichte geesten die doorzien dat het 'ware belang' van de kiezer of van 'de maatschappij' niet correspondeert met de huidige politieke preferenties van de kiezer. De democratie vereist echter dat politici in hun beslissingen aansluiten bij de preferenties van de kiezers en deze niet omzeilen door tegenover een huidig politiek nut niet een huidig politiek offer te presenteren.

Dit neemt overigens niet weg dat het consistent is met de democratie dat de politici kiezers trachten te overtuigen en aldus van mening te doen veranderen. En ook, dat politici geenszins altijd besluiten overeenkomstig de wens van de meerderheid van de kiezers; intensiteit van de preferenties, verdeling van de kiezers over de politieke deelmarkten en andere factoren zijn mede van belang (dl.1, p. 36). Ook zullen kiezers over het algemeen van mening blijven dat offers beter door anderen dan door henzelf gebracht kunnen worden terwijl zij aantasting van wat zij als verkregen rechten beschouwen zeer zwaar laten wegen. Dat alles is hier echter niet

aan de orde. Het gaat er om dat het in strijd is met de democratie om de politieke preferenties van de kiezer door een institutionele constructie te omzeilen. Dan hanteert men de begrotingsnorm als manipulatie-instrument overeenkomstig de rationaliseringsfunctie.

2.4 Conclusie

De ratio van het *beginsel van direct renderen* impliceert dat voor kredieten geleend mag worden mits de kredietverlening op commerciële voorwaarden geschiedt. Deze ratio is juist, daar de afweging dan geschiedt via het prijsmechanisme, terwijl ook de kredietwaardigheid en de toekomstige budgettaire lasten er niet door worden beïnvloed. Op één lijn daarmee kunnen gesteld worden overheidsinvesteringen die op een markt gekocht én verkocht kunnen worden, de zogenaamde oneigenlijke overheidsinvesteringen. Dat betreft voornamelijk investeringen in gebouwen. Hiervoor dient dan te gelden dat huren of leasen door de overheid tenminste overeenkomstig hoge kosten voor de overheid zou opleveren. De kans dat bij een juiste calculatie en rekening houdend met de daardoor verkregen grotere flexibiliteit, exploitatie in eigen beheer voordeliger zou zijn, lijkt overigens gering, daar het bedrijfsleven werkt onder de tucht van de markt die bij de overheid ontbreekt.

Als ratio voor het *vermogensbeginsel* is onjuist dat de overheid voor netto kredieten en netto investeringen mag lenen omdat het bedrijfsleven dat ook doet. Het bedrijfsleven financiert deze uitgaven geenszins geheel uit leningen, terwijl de vergelijking met het bedrijfsleven bovendien ten principale niet opgaat. Onjuist is ook de vergelijking met gezinnen en de redenering dat de kredietwaardigheid er niet door wordt beïnvloed. De redenering dat het vermogensbeginsel leidt tot de meest efficiënte produktiewijze is te boud; dat kan, maar is niet noodzakelijk. Onjuist tenslotte is de ratio dat door het vermogensbeginsel 'achterstanden' zouden worden voorkomen. Of er sprake is van achterstand is niet objectief vast te stellen terwijl 'overbezetting' niet specifiek is voor investeringen die binnen de begrotingsnorm vallen, maar het specifiek is voor het politieke proces zoals deze zich ook voordoet bij andere overheidsuitgaven.

De ratio van het *beginsel van duurzaam nut* is dat voor uitgaven van duurzaam nut geleend dient te worden, omdat anders offers in het heden vergeleken worden met nut in de toekomst. Dit is onjuist voor zover men onder nut het economisch nut verstaat. Relevant is het politieke nut. Dat ligt voor inkomensoverdrachten en vermogensoverdrachten in het heden. Ook voor investeringen in publieke werken ligt het in het heden. Ook hier nemen kredieten en oneigenlijke overheidsinvesteringen voor zover deze

commerciële verantwoord zijn, een uitzonderingspositie in. Maar dat is niet specifiek voor het beginsel van duurzaam nut. Het valt dan materieel samen met het beginsel van direct renderen. Het beginsel van duurzaam nut dat niet uitgaat van het politiek maar van het economisch nut, acht ik zelfs in strijd met het wezen der democratie omdat politici daardoor de politieke preferentie van de kiezer omzeilen.

3 Berekening ondubbelzinnig en simpel

3.1 Beginsel van direct renderen

Formele kredieten en deelnemingen zijn niet moeilijk te traceren. Moeilijkheden doen zich voor bij de oneigenlijke overheidsinvesteringen. Wat valt er precies onder? Een praktische oplossing is dat zij alleen dan onder het beginsel van direct renderen vallen indien zij ook de vorm aannemen van een kredietverlening doordat zij worden ondergebracht in een afzonderlijke vennootschap die de betreffende diensten via huur of leasing aan het rijk ter beschikking stelt.

Het beginsel van direct renderen veronderstelt dat het gaat om kredietverlening onder commerciële voorwaarden. Dat zal niet altijd het geval zijn. Dan is er sprake van een verkapte subsidie. De afweging is er dan bij gebaat als er gebruteerd wordt, doordat de vereiste marktrente als rijksontvangsten wordt geboekt en het verschil tussen die marktrente en de feitelijk in rekening gebrachte rente als rijksuitgaven.

In geval van oneigenlijke overheidsinvesteringen zullen bovendien de diensten welke de vennootschap aan de overheid verstrekt, tegen commerciële voorwaarden verstrekt moeten worden. De grootste garantie dat dat inderdaad geschiedt, is de vennootschap onder de tucht van de markt te plaatsen. Daarvoor is nodig dat het rijk die diensten ook van derden kan betrekken, terwijl de vennootschap ook voor derden werkzaam mag zijn. De tucht van de markt wordt nog sterker als de vennootschap voor haar financiering rechtstreeks een beroep op de kapitaalmarkt doet. Voor zover dat het geval is komen de oneigenlijke overheidsinvesteringen niet langer als kredieten op de rijksbegroting voor. Dat is uiteraard evenmin het geval als de overheid de betreffende diensten van derden betreft.

Bovenstaande concretisering van het beginsel van direct renderen sluit niet het risico uit dat het rijk lichtvaardig kredieten verstrekt (inclusief participatie in aandelen), ook niet als na brutering de subsidie expliciet wordt gemaakt. De risico's kunnen bewust onderschat worden. Men kan

dit echter niet geheel tegengaan, ook omdat als alternatief garantie met verstrekking door derden steeds open blijft.

3.2 Het vermogensbeginsel

Het vermogensbeginsel houdt een uitbreiding in ten opzichte van het beginsel van direct renderen doordat ook de overheidsinvesteringen uit schuldopneming gefinancierd worden. Daardoor wordt het aanzienlijk moeilijker te voldoen aan de eis dat de berekening ondubbelzinnig en simpel moet zijn.

Allereerst het probleem van de afbakening: wat zijn investeringen en wat zijn materiële consumptieve uitgaven? Een tweede probleem vormt de afschrijving: gaat men uit van historische kostprijs of van vervangingswaarde, welk systeem van afschrijvingen hanteert men, en over welke periode schrijft men af? Een apart probleem vormt het groot onderhoud. Wanneer is daarvan sprake en geldt daarvoor een apart regiem van afschrijvingen?

3.3 Het beginsel van duurzaam nut

Zoals bleek uit par.2.3 zou voor een juiste afweging niet moeten worden uitgegaan van het economisch nut maar van het politieke nut. Materiëel valt het beginsel van duurzaam nut dan samen met het beginsel van direct renderen, geconcretiseerd in een sluitende gewone dienst met een vorderingensaldo van nul.

In feite hanteert men vrijwel steeds het economisch nut. Daarvan uitgaande stelt men veelal dat daardoor, in vergelijking met het vermogensbeginsel, de buitengewone dienst alleen wordt uitgebreid met de vermogensoverdrachten om niet. Uit paragraaf 3 bleek echter dat ook vele consumptieve uitgaven een duurzaam economisch nut hebben. Beperkt men zich tot de vermogensoverdrachten, dan komt de eis van ondubbelzinnigheid en simpelheid van de berekeningen verder onder druk te staan dan reeds bij het vermogensbeginsel het geval was. De afbakeningsproblematiek neemt toe: hoe onderscheidt men inkomensoverdrachten van vermogensoverdrachten en hoe schrijft men af op de vermogensoverdrachten?

Houdt men er wel rekening mee dat ook consumptieve uitgaven een duurzaam nut hebben, dan wordt het wel zeer illusoir om te voldoen aan de eis van ondubbelzinnigheid en simpelheid van de berekeningen.

4 Overige vereisten

Ten aanzien van de overige vereisten kan volstaan worden met enkele opmerkingen.

Het is in eerste instantie moeilijk aan te geven welk van de drie beginselen het meest in overeenstemming is met de heersende ideologie. Wel geldt dat naarmate de ratio meer aanvechtbaar is en de berekeningen dubbelzinniger en gecompliceerder *op den duur* de politieke overeenstemming met de heersende ideologie wordt ondermijnd. In zoverre heeft, evenals in paragraaf 3, het beginsel van direct renderen de beste papieren, gevolgd door het vermogensbeginsel, en het beginsel van duurzaam nut als hekkesluis.

Dat de berekeningen tijdig beschikbaar moeten zijn, zal over het algemeen voor geen van de normen veel bezwaar oproepen, al geldt wel dat de kans dat hieraan niet wordt voldaan toeneemt naarmate ze meer gecompliceerd is.

De eis dat de beperking niet plotseling, niet groot en niet langdurig mag zijn, levert geen moeilijkheden op zolang we afzien van de *invoering* van de norm. Daarop ga ik in de volgende paragraaf nader in als ik mijn conclusies formuleer.

Tenslotte de uitspraak waartoe de norm leidt. Deze dient ondubbelzinnig en simpel te zijn. Formeel voldoen alle drie normen daaraan, daar zij alle drie kunnen volstaan met de uitspraak of de gewone dienst al of niet sluit. Materiëel doen zich uiteraard verschillen voor: naarmate de berekeningen ondubbelzinniger en simpeler zijn, zal materiëel ook de uitspraak meer voldoen aan de eis van ondubbelzinnigheid en simpelheid. Dan verkrijgt men ook hier de volgorde uit paragraaf 3.

5. Conclusies

Zoals gememoreerd is in par. 1.2 gaat het niet om een absolute maar om een relatieve inschaling, om het bepalen van een meer of minder.

5.1. Beginsel van direct renderen versus vermogensbeginsel

Als uitgangspunt nemen we het beginsel van direct renderen en de vraag is, of het vermogensbeginsel al of niet beter aan de vereisten voldoet. Daarbij ga ik er van uit dat de oneigenlijke overheidsinvesteringen tot de gewone dienst worden gerekend als het rijk ze rechtstreeks zelf financiert. Dat zal er overigens toe leiden dat ze zelden nog in deze vorm voorko-

men, zodat het vermogensbeginsel in feite van het beginsel van direct renderen verschilt doordat nu ook de eigenlijke overheidsinvesteringen, met name publieke werken, tot de buitengewone uitgaven worden gerekend. Zoals uit het voorgaande bleek, berust dat *veelal* op een onjuiste ratio, wordt daardoor de berekening dubbelzinniger en gecompliceerder en voldoet ze daardoor niet beter dan wel slechter aan de overige vereisten. Een objectief geldige conclusie kan hieruit niet getrokken worden. Dat zou alleen kunnen als de ratio van het vermogensbeginsel *altijd* onjuist zou zijn. Het bleek echter dat het in beginsel mogelijk is dat het vermogensbeginsel tot een efficiëntere produktie leidt, en wel in het geval dat door hantering van het beginsel de voorkeur wordt gegeven aan een alternatief met hogere aanschaffingsprijs *omdat* de jaarlijkse lasten gering zijn. Daar het hier alleen gaat over de eigenlijke overheidsinvesteringen zodat de vraag van al-of-niet-zelf-investeren niet aan de orde is, en gezien de onzekerheid van de berekening en de vele andere aspecten die bij de afweging een rol spelen (het gaat bijna nooit om alternatieven met een identiek produkt), acht ik dit geen doorslaggevend argument om de slechtere scores op de andere terreinen te compenseren. Dat geldt in het bijzonder voor de slechtere score ten opzichte van de ondubbelzinnigheid en simpelheid van de berekening. Ook echter behoort daartoe dat krachtens het vermogensbeginsel de overheidsinvesteringen, onbedoeld, een bevoorrechte positie verkrijgen bij de prioriteitsbepaling. Dat komt doordat zij behandeld worden als ware het bedrijfsinvesteringen waarvoor de produktie via het prijsmechanisme wordt afgezet. Daardoor worden de jaarlijkse kosten, en niet de uitgaven van dat jaar, als politiek offer opgevoerd, zoals het beginsel van duurzaam nut dat in beginsel doet met alle uitgaven waarvan het economisch nut in de toekomst ligt.

Aanvullende argumenten voor het beginsel van direct renderen noem ik in 5.4 en IX 2.

5.2 Beginsel van duurzaam nut tegenover beide andere beginselen

Strikt genomen zou ik nu kunnen volstaan met het beginsel van duurzaam nut te vergelijken met het beginsel van direct renderen. Als tussenstap vergelijk ik echter eerst het beginsel van duurzaam nut met het vermogensbeginsel. Gaat men uit van het politieke nut, dan valt het beginsel van duurzaam nut materiëel samen met het beginsel van direct renderen. Er is voorts geen twijfel aan dat het beginsel van duurzaam nut slechter scoort dan het vermogensbeginsel als de ratio, zoals gebruikelijk, gebaseerd is op het economisch nut: de ratio zelf is dan onjuist. Als men er desalniettemin toch van uitgaat, is het voorts willekeurig alleen de vermogensoverdrach-

ten om niet naar de buitengewone uitgaven te verwijzen. Bovendien, worden de berekeningen in toenemende mate dubbelzinnig en gecompliceerd; nog meer dan het vermogensbeginsel nodigt het beginsel van duurzaam nut uit tot sjoemelen.

Uitgaande van bovenstaande conclusie volgt dat ik het beginsel van duurzaam nut, dat uitgaat van het economisch nut, a fortiori achterstel bij het beginsel van direct renderen.

5.3 Overgangsregeling

Uitgaande van het beginsel van direct renderen valt de opbrengst uit verkoop van aandelen en andere waardepapieren onder de buitengewone ontvangsten. Zij beperken dus niet het beslag op de begrotingsruimte en kunnen dus niet langer worden aangewend om uitgaven te financieren die volgens dit beginsel op de gewone dienst staan. In overeenstemming daarmee dient de verkoop van oneigenlijke overheidsinvesteringen, bijvoorbeeld verkoop van gebouwen, inclusief gebouwen voor onderwijs, tot de buitengewone middelen te worden gerekend. Als overgangsregeling zou daarom dienen te gelden dat deze verkoop dient te geschieden door de op te richten vennootschap voor oneigenlijke rijksinvesteringen, nadat zij door het rijk aan die vennootschap zijn geschonken of voor een symbolisch bedrag van bijvoorbeeld 1 gulden zijn verkocht. Het is niet nodig dat alle bestaande oneigenlijke rijksinvesteringen tegelijk met de invoering van de begrotingsnorm bij de vennootschap worden ondergebracht. Het is pas nodig bij de verkoop. Onderbrenging los van verkoop is zelfs ongewenst, daar dit tot nodeloze complicaties zou leiden.²

5.4 Rationaliseringsfunctie en uitgangssituatie

Tot nu toe heb ik de 'beperking' die nodig is om de norm in te voeren buiten beschouwing gelaten. Politici zullen op zich genomen een voorliefde hebben voor een norm waarvan de invoering met zo weinig mogelijke beperkingen gepaard gaat. Daarnaast kunnen zij een voorkeur hebben voor een norm die royelere mogelijkheden biedt tot sjoemelen. In beide gevallen gaat het om de rationaliseringsfunctie (V 3.4). En in beide gevallen scoort de norm van het duurzaam nut het beste. In de discussie over de

2. De betreffende vennootschap zou dan op de 'oude' oneigenlijke investeringen geen rentekosten en afschrijvingen in rekening moeten brengen daar er ook geen overheidsdiensten tegenover staan.

gewenste begrotingsnorm die rond 1990 werd gevoerd lijken beide aspecten zwaar te wegen, zonder dat zij expliciet naar voren worden gebracht. Dit verklaart wellicht ten dele de verwardheid van de discussie, zoals ook nog zal blijken uit paragraaf 6.

In mijn waardeoordeel speelt de rationaliseringsfunctie geen rol. Wel wil ik rekening houden met de extra beperking die invoering van het beginsel van direct renderen, afhankelijk van de uitgangssituatie, zou inhouden. In hoofdstuk VII heb ik er voor gepleit als basis voor de begrotingsnorm niet uit te gaan van de feitelijke basis noch van de structurele, maar van de basis overeenkomstig de trendmatige norm. In combinatie met het vorderingensaldo als relevant saldo op basis van het beginsel van direct renderen zoals in dit hoofdstuk uiteengezet, kan een soepele invoering van de norm worden verkregen door rekening te houden met de onevenwichtige start, en wel door te beslissen dat de correctiefactor pas geleidelijk aan op de beoogde waarde wordt gesteld, zoals vermeld in VI 3.5.

Als onevenwichtige start kan men ook beschouwen de relatief hoge staatsschuld als percentage van het nationaal inkomen. Ik acht het een extra voordeel van het beginsel van direct renderen dat de *netto* staatsschuld (schuld minus verstrekte kredieten) in guldens gemeten er door wordt gestabiliseerd, waardoor ze als percentage van het nationaal inkomen daalt. Door de genoemde combinatie met de trendmatige begrotingsnorm zal dit op soepele wijze trendmatig worden gerealiseerd.

6 Confrontatie met enkele auteurs

In het laatste decenium zijn in Nederland vele publikaties verschenen over de begrotingsnorm van het rijk als saldo. Meestal zijn het korte artikelen die zich concentreren op het gewenste saldo terwijl de kwestie van de basis niet of slechts summier aan de orde wordt gesteld. Gemeenschappelijk is ook dat zij een sterk normatieve inslag hebben.

In deze paragraaf ga ik in op een drietal publikaties die als afzonderlijk geschrift zijn verschenen. Ik beoog daarmee niet een boekbespreking maar slechts een confrontatie met mijn opvattingen zoals die vooral in dit hoofdstuk naar voren zijn gebracht.

6.1 De Kam, De Haan en Sterks³

In hun boek kiezen de auteurs voor het vermogensbeginsel als norm voor de rijksbegroting. Dat is in zoverre verrassend daar hun argumentatie soms lijkt te wijzen naar het beperktere beginsel van direct renderen en soms naar het ruimere beginsel van duurzaam nut.

Apodictisch stellen zij dat naar hun mening de staatsschuld alleen een last vormt '*indien en voorzover leningsfinanciering* (in vergelijking met belastingheffing) *de omvang van het toekomstige nationale inkomen aantast*', terwijl zij in het vervolg met andere opvattingen korte metten maken (p. 134/135, curs. De Kam c.s.). Daarmee sluiten zij zich aan bij de klassieke Angelsaksische Traditie (dl. 3, III 8.3). Men zou verwachten dat zij daarom als begrotingsnorm het beginsel van direct renderen omhelzen, maar dat blijkt niet het geval daar zij het realiteitsgehalte van het klassieke macromodel betwijfelen (p. 138). Hun keuze voor het vermogensbeginsel berust voornamelijk op micro-economisch argumenten. Dat neemt echter niet weg dat zij daarvoor ook argumenten hanteren die suggereren dat zij wèl voor het beginsel van direct renderen kiezen.

Zo stellen zij dat de stijging van de staatsschuldquote 'op zichzelf weinig reden tot zorg zou geven als het Rijk de leningsopbrengsten had gebruikt voor de financiering van direct renderende kapitaaluitgaven' (p. 179). Zij laten daar op volgen dat in 'de jaren tachtig de opbrengst van staatsleningen echter voor een aanzienlijk deel is gebruikt voor de financiering van lopende uitgaven' (p. 179). Dit suggereert een tweedeling van de staatsuitgaven in direct rendabele kapitaaluitgaven en consumptieve uitgaven; kapitaaluitgaven die niet direct rendabel zijn, lijken niet te bestaan en zij lijken onbekommerd te kiezen voor het beginsel van direct renderen. Zij voegen er aan toe dat daardoor het staatsvermogen is weggesmolten als sneeuw voor de zon. Door deze toevoeging suggereren zij dat het beginsel van direct renderen samenvalt met het vermogensbeginsel. In dezelfde geest hadden zij eerder verklaard dat er weinig reden tot zorg is als de overheid leent 'voor de aankoop van grond en voor rendabele investeringen in de infrastructuur' (p. 117), al blijft hier duister wat met rendabele investeringen in de infrastructuur wordt bedoeld.

Ook lijken zij het beginsel van direct renderen op het oog te hebben als zij verklaren dat door de door hen verdedigde begrotingsnorm wordt voorkomen dat huren of leasen van gebouwen en dienstauto's 'al snel aantrekkelijke alternatieven zijn, zelfs als dat op langere termijn veel

3. Flip de Kam, Jacob de Haan en Cees Sterks *De Kerfstok van Nederland*, Schoonhoven 1990.

duurder is dan kopen' (p. 176). Dat is inderdaad juist maar dat argument is alleen van toepassing op oneigenlijke overheidsinvesteringen, en deze worden reeds bestreken door het beperktere beginsel van direct renderen. Dat zelfde geldt voor 'potverteren' door verkoop van staatsdeelnemingen (176/177). Ook daarvoor is toepassing van het beginsel van direct renderen voldoende.

Het ruimere beginsel van duurzaam nut lijken zij daarentegen op het oog te hebben als zij stellen dat de afwegingsfunctie beter tot zijn recht komt omdat dan van investeringen alleen de 'nutsprestaties' van het betreffende jaar in het geding zijn (176). Dit is een argument ontleend aan het beginsel van duurzaam nut, zij het dat de auteurs het nut beperken tot het economisch nut en dat alleen betrekken op overheidsinvesteringen (niet op vermogensoverdrachten, investment in human capital en de talloze andere uitgaven waarvan het economisch nut zich in de toekomst voordoet). Dit is des te opmerkelijker daar zij eerder hadden betoogd dat het strikt genomen onjuist is dat lopende overheidsuitgaven alleen nut in het heden opleveren. Opvallend is in dit verband ook dat zij tegenover het economisch nut van de investeringen, alleen de afschrijvingen als kosten noemen, met verwaarlozing van rente, risico-premie en exploitatiekosten (p. 176).

Toch is er geen twijfel aan dat de auteurs kiezen voor het vermogensbeginsel als begrotingsnorm voor het rijk. Dat stellen zij met zoveel woorden (p. 128). De vraag is dan wel welke specifieke argumenten zij daarvoor hebben. Is hun keuze louter ideologisch bepaald? Opvallend is in dit verband dat zij verklaren 'alles, behalve orthodoxe socialistten' te zijn (p. 176), maar tevens hun verbazing uitspreken dat de politici van de Partij van de Arbeid zo weinig aandacht hebben voor de staatsbalans (p. 117). Ook verklaren zij uitdrukkelijk een dam te willen opwerpen tegen de geruisloze uitholling van het staatsvermogen (p. 176), en dat het staatsvermogen niet 'verjubeld' behoort te worden (p. 177). Waarom die nadruk op het staatsvermogen als het niet ideologisch bepaald is?

Waarschijnlijk omdat de auteurs er van uitgaan dat *alle* overheidsinvesteringen extra inkomsten opleveren voor de overheid, en dat kenmerk, naast de kredieten, alleen zou toekomen aan de overheidsinvesteringen. Dat is dus het produktiviteitscriterium. Daarmee spoort ook hun uitspraak dat er weinig zorg is voor schuldfinanciering als de opbrengst wordt gebruikt voor 'produktieve investeringen' (p. 171) of voor (rendabele) investeringen (p. 158, haakjes van De Kam c.s.). Dat veronderstelt dan wel dat in hun gedachtengang *alle* overheidsinvesteringen produktief zijn (vgl. p. 125 waar zij de overheidsinvesteringen belangrijk noemen voor de economische ontwikkeling), en dat behalve de kredieten alle andere uitgaven niet produktief zijn. En ook dat produktief inhoudt dat er *extra*

middelen toevloeien naar de overheid, middelen die niet verdisconteerd zijn in de groei van het nationaal inkomen waarvan wordt uitgegaan.

Een ander argument voor het vermogensbeginsel lijkt de vergelijking met het bedrijfsleven. Zij verklaren namenlijk: 'Net zoals bij een analyse van de financiële positie van particuliere ondernemingen dient bij een beoordeling van de financiële positie van de overheid niet alleen rekening te worden gehouden met de activa maar ook met de passiva' (p. 117). En: 'Ook ondernemingen lenen vaak geld voor de financiering van omvangrijke projecten' (p. 117). Anderzijds verwerpen zij de vergelijking met bedrijven, daar die zich geen negatief vermogen kunnen permitteren op straffe van faillissement (p. 163/164).

Na dit alles is het niet verwonderlijk dat de auteurs spreken van een 'gebrekkige theoretische fundering' van hun begrotingsnorm. Maar zij keren de bewijslast om: Tegenstanders moeten maar uitleggen waarom hun regel beter is (p. 177). Er zou al veel gewonnen zijn als de auteurs zouden hebben aangegeven welke ratio zij *specifiek* van toepassing achten op het vermogensbeginsel (de bevordering van de efficiency noemen zij niet), en waar zij de sprong maken naar een waardeoordeel.

De auteurs combineren hun voorkeur voor het vermogensbeginsel als saldo met een *structurele* belastingraming, dat wil zeggen een belastingraming die gecorrigeerd is voor conjuncturele invloeden (door hen trendmatige raming genoemd). Aldus ontstaat een *structureel* sluitende gewone dienst conform het vermogensbeginsel (p. 178). Daarvan verwachten zij dat de begroting van procyclisch anticyclisch wordt. Uit hoofdstuk VII zal duidelijk zijn dat ik hier vraagtekens bij plaats en kies voor een combinatie van een bepaald saldo met de *trendmatige* norm.

Problemen met de afbakening van de gewone dienst kunnen volgens de auteurs worden ondervangen door hierover enkele bepalingen op te nemen in de Comptabiliteitswet. Achteraf kan de Algemene Rekenkamer dan de naleving toetsen (p. 178). Daarmee zullen de auteurs wel alleen op het oog hebben of het onderscheid tussen gewone en buitengewone uitgaven en ontvangsten juist is berekend, niet of de berekening van de structurele belastingen aanvaardbaar is, want daarvoor is de Rekenkamer niet geëquipeerd. Het is voorts de vraag of de weg van de bureaucratische controle door de Rekenkamer effectief is: zij verschijnt waarschijnlijk te laat en mist iedere sanctie. De regeringspartijen zullen in een moeilijke situatie de ruimere interpretatie van de regering niet afwijzen, ten detrimente van het gezag van de Rekenkamer. In mijn voorstel is controle door een apart daartoe aangewezen lichaam overbodig doordat de berekeningen ondubbelzinnig en simpel zijn.

6.2 Flier en Ros⁴

Voor Flier en Ros is het onderscheid tussen gewone dienst en buitengewone dienst niet een louter boekhoudkundig onderscheid maar slaat tevens op de daarmee verbonden 'gulden financieringsregel': alleen de uitgaven op de buitengewone dienst mogen uit leningen (schuldopneming) worden gefinancierd. De ratio daarvan is dat lasten slechts naar de toekomst mogen worden verschoven als daar ook (evenveel) toekomstige baten tegenover staan (p. 41). Dat sluit aan bij de klassieke fundering, en wel een fundering die abstraheert van eventuele crowding out effecten (p. 43), hetgeen wijst op aansluiting bij de Continentale Traditie (dl. 3, VII 2.2). De aansluiting bij de Continentale Traditie blijkt ook uit hun keuze voor het beginsel van duurzaam nut (p. 57). Deze fundering op de rechtvaardige verdeling van de lasten over de generaties is opmerkelijk en lokt uit tot een uitvoerig commentaar. Ik laat dat echter achterwege daar de auteurs er verder geheel geen aandacht aan wijden. Ongemerkt verschuiven zij namelijk, via het beginsel van duurzaam nut, het accent naar de recente discussie, waarin niet de rechtvaardige verdeling van lasten over generaties maar de voorwaarde om tot een juiste prioriteitsbepaling te komen op de voorgrond staat, doordat uitsluitend nut en baten die voor het heden gelden tegen elkaar moeten worden afgewogen. De ratio voor die keuze is voor hen namelijk dat 'de voordelen van de gulden financieringsregel op het gebied van de afweging het meest tot hun recht komen' (p. 57).

Met nut bedoelen zij kennelijk het economisch nut. Voorts is er blijkbaar alleen sprake van toekomstig economisch nut als dat geïncorporeerd is in kapitaalgoederen. Investerings in human capital worden zelfs uitdrukkelijk uitgesloten (p. 57).

Wel rekenen zij investeringen in vaste activa en de kredieten er toe. Vermogensoverdrachten zouden zij er kennelijk in beginsel ook toe willen rekenen maar zij zien daar van af omdat het niet zeker is dat zij bij andere overheidsinstanties niet consumptief gebruikt worden en omdat het onderscheid met inkomensoverdrachten niet altijd scherp is te trekken (p. 58/59). Daardoor hanteren zij het vermogensbeginsel als praktijk en het beginsel van duurzaam nut - volgens hun conceptie - als fundering.

Een tweede reden waarom zij het beginsel van duurzaam nut kiezen is dat dit criterium 'reeds voorzien is van een standaardinterpretatie', nl. de economische classificatie van de nationale boekhouding, die ook in een bijlage van de Miljoenennota wordt gevolgd. Volgens Flier en Ros zou

4. M.P. Flier en A.P. Ros *Naar een gezonde rijksbegroting* Rotterdamse Monetaire Studies nr. 39, 1990.

namelijk het criterium van duurzaam nut de basis zijn van het in deze classificatie gehanteerde onderscheid tussen consumptieve uitgaven en kapitaaluitgaven (p. 57). Dit neemt overigens niet weg dat de auteurs, in afwijking van de nationale boekhouding, de aankoop van duurzame militaire goederen tot de buitengewone uitgaven rekenen, waarvoor dus schuldfinanciering is toegestaan. Ook ten aanzien van de afschrijvingen stellen zij een ander systeem voor dan de nationale boekhouding, namelijk lineaire afschrijving op basis van historische kostprijs, met een beperkt aantal afschrijvingstermijnen (p. 71).

Zij pleiten ook voor invoering van hun gulden financieringsregel omdat het de overheidsinvesteringen zal bevorderen, hetgeen zeer gunstig is voor de economische groei (p. 49), terwijl zij zich hiervoor ook beroepen op het achterstandsargument⁵ en op de waarschijnlijkheid dat een intensiever milieubeleid de nodige investeringen zal vergen (p. 55/59).

Voorts achten zij het voordeel van de gulden financieringsregel dat huren of leasen niet langer 'optisch aantrekkelijker' is dan zelf (laten) bouwen. Dit laatste achten zij veelal uit kosten oogpunt aantrekkelijker daar de overheid geen winst behoeft te maken (p. 41). Afgezien van het feit dat huren of leasen alleen mogelijk is voor oneigenlijke overheidsinvesteringen die reeds door het beperktere beginsel van direct renderen worden bestreken, zien de auteurs hier blijkbaar over het hoofd dat winst rendement is op eigen vermogen waarin behalve een normale beloning ook een risicopremie is verdisconteerd, dat daarover belasting betaald wordt (die de overheid ontvangt!) en dat een bedrijfsvoering onder de tucht van de markt meestal bijdraagt tot grotere efficiency.

Ook Flier en Ros pleiten er voor het beginsel van duurzaam nut te verbinden met een structurele belastingraming. Zij verwachten daarvan conjuncturele stabilisatie terwijl de rust in het begrotingsbeleid die hierdoor ontstaat een positieve bijdrage zal leveren aan de economische groei (p. 49). Hiervoor geldt de opmerking die ik bij De Kam c.s. maakte.

De auteurs zijn zich wel bewust dat door hun begrotingsnorm de neiging van de overheid tot sjoemelen nog onvoldoende wordt beteugeld. Daarom stellen zij twee controle-instanties voor. De Algemene Rekenka-

5. Zij wijzen op de sterke achteruitgang van de buitengewone uitgaven van het rijk over de jaren 1982-1990 (p. 60, tabel 7). Gesteld al dat een teruggang zou duiden op achterstand, dan kan dat ten aanzien van de *rijksinvesteringen* hieruit niet worden afgeleid. De teruggang wordt geheel veroorzaakt door het verloop van de netto kredieten (inclusief deelnemingen), verklaarbaar doordat het rijk om budgettaire redenen overging op een andere financieringswijze van de woningbouw en tot verkoop van aandelen, schijnbezuinigingen die ook niet gewerkt zouden hebben onder de vigeur van het beperkte beginsel van direct renderen.

mer zou *ex ante* (en zonodig tijdens de uitvoering) moeten controleren of de begrotingsnorm met betrekking tot het saldo juist is nageleefd, liefst met de bevoegdheid daar ook sancties aan te verbinden (p. 63 en 65). Daarnaast zou de Commissie van Economische Deskundigen van de S.E.R. *ex ante* moeten nagaan of de structurele begrotingsruimte macro-economisch juist is berekend (p. 67). Het is spijtig voor de auteurs dat ook de Commissie van Economische Deskundigen niet in staat is een betrouwbare schatting van de structurele groei te maken. Het grote écart tussen geprognosticeerde en werkelijke economische groei werd in het verleden niet veroorzaakt door misleiding maar door onvermogen: de regering conformeerde zich voor de prognose aan het Centraal Planbureau, waarop ook de Commissie van Economische Deskundigen zal zijn aangewezen. Een controle vooraf door de Rekenkamer lijkt mij in strijd met haar functie, om nog maar te zwijgen van door haar op te leggen sancties.

6.3 Hoogteijling en Vrancken⁶

In 1980 legde de Commissie voor de Rijksuitgaven de Tweede Kamer een vraagpuntennotitie voor over de herinvoering van de kapitaaldienst (kamerstuk 209994 nrs. 10 en 11). Tevens heeft zij deskundigen op het gebied van de openbare financiën uitgenodigd op die nota commentaar te leveren. De reacties van de deskundigen zijn aan de Tweede Kamer toegezonden (Kamerstuk 21616). De Commissie heeft vervolgens het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven verzocht de commentaren te analyseren en de afweging te formuleren. Dit is geschied in de studie van Hoogteijling en Vrancken, die onder verantwoordelijkheid van het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven is verschenen.

In de vraagstelling en de antwoorden van de deskundigen wordt het onderscheid tussen de administratieve indeling van de rijksbegroting in twee diensten enerzijds en de begrotingsnorm die op dat onderscheid is gebaseerd anderzijds, niet altijd scherp onderscheiden. Datzelfde geldt voor het betoog van Hoogteijling en Vrancken. Ik beoog alleen in te gaan op de tweedeling als begrotingsnorm. Een tweede moeilijkheid voor een juiste weergave van de mening der auteurs is dat niet altijd duidelijk is of zij slechts de mening van een of meer van de geraadpleegde deskundigen weergeven of dat het tevens hun eigen mening is.

Met inachtneming van de twee bovengenoemde beperkingen lijkt het mij waarschijnlijk dat Hoogteijling en Vrancken in beginsel opteren voor

6. J.H. Hoogteijling en P.H.J. Vrancken *Wat maakt de dienst uit* (Den Haag 1990).

het beginsel van duurzaam nut, en wel omdat daardoor een juiste afweging zou worden bevorderd. Daarbij is het opvallend dat zij tot vijfmaal toe ingaan op de overweging dat niet het economisch nut maar het politieke nut doorslaggevend zou moeten zijn voor de periodisering van het nut (p. 10, 12, 38, 44, 49); deze opvatting had ik in mijn antwoord op de eerste vraag van de notitie naar voren gebracht. De auteurs brengen daar tegen in dat strikte toepassing van de gulden financieringsregel niet betekent dat er extra ruimte voor kapitaaluitgaven ontstaat. De kapitaaluitgaven komen immers, zo betogen zij, ten laste van de gewone dienst en die moet sluitend zijn (p. 12 en p. 44). Ik neem aan dat de auteurs hier bedoelen dat de kapitaaluitgaven *uiteindelijk* ten laste van de gewone dienst komen in de vorm van kapitaallasten, want de kapitaaluitgaven zelf staan volgens de gulden financieringsregel op de kapitaaldienst; daarvoor is schuldfinanciering toegestaan. Het gaat er mij echter om dat het integrale politieke nut van vermogensoverdrachten en investeringen in het heden ligt, terwijl in dat jaar via de kapitaallasten slechts een fractie van dat nut als politiek offer verschijnt. Dat maakt die uitgaven politiek zeer aantrekkelijk. Overigens wijzen de auteurs er in dat verband op dat als de vrees bestaat dat er voor de korte termijn geen voldoende waarborg is tegen een te hoog niveau van kapitaaluitgaven, ook een tekortnorm voor de kapitaaldienst zou kunnen worden overwogen. Bij een sluitende gewone dienst, bedoelen zij dan blijkbaar dat deze gepaard zou moeten gaan met een norm die het maximale tekort van de totale dienst limiteert. Deze gedachte vinden we overigens ook bij de Kam c.s. (p. 174).

De aandacht voor het politieke nut neemt niet weg dat de auteurs blijven uitgaan van het economisch nut voor de formulering van hun begrotingsnorm. Daarbij erkennen zij dat ook lopende uitgaven een toekomstig economisch nut (kunnen) hebben. Zij achten het mogelijk daar ten dele rekening mee te houden door een limitatieve opsomming van de betreffende uitgavenprogramma's, voor bijvoorbeeld onderwijs en milieu-projecten als ook voor de personele uitgaven voor bodemsanering en andere grootschalige projecten (p. 14).

De mogelijkheid om aldus tot een ruime toepassing van de gulden financieringsregel te komen lijkt hiermee gegeven, hetgeen tegemoet lijkt te komen aan de wens van hun opdrachtgevers. Het is dan ook verrassend dat de auteurs blijkbaar huiverig zijn om de vermogensoverdrachten op de kapitaaldienst te plaatsen. De reden is dat dit in strijd is met het vermogensbeginsel, dat zij van belang achten ter bevordering van de efficiency (p. 17), al lijken zij er anderzijds geen bezwaar tegen te hebben dat de vermogensoverdrachten aan de lagere overheid wél op de kapitaaldienst worden geplaatst (p. 14). De auteurs zijn dus niet alleen niet consistent in

hun keuze voor het beginsel van duurzaam nut, maar evenmin in hun incidentele overstap naar het vermogensbeginsel.

Voor afschrijvingen en groot onderhoud willen ook zij dat expliciete regels worden geformuleerd (p. 15 en p. 69).

Ook Hoogteijling en Vrancken achten een structurele variant van hun gulden financieringsregel wenselijk, waardoor de conjunctuurgolf zou worden afgezwakt of althans beperkt (p. 49). Zij erkennen echter dat het moeilijk is om de economische groei te bepalen. Daarom verklaren zij: 'Overwogen zou kunnen worden als aanvullende bepaling te hanteren dat de toename van de staatsschuld, als gevolg van ten opzichte van de structurele economische groei te hoge uitgaven (of te lage belastingen) of als gevolg van begrotingsoverschrijdingen, binnen een bepaalde tijdspanne gecompenseerd zou moeten worden door extra afschrijvingen ten laste van de gewone dienst (p. 49).⁷ Dit is in ieder geval geen ondubbelzinnige en simpele aanvulling.

Spectaculair is hun overgangsregeling. Zij willen alleen *nieuwe* kapitaaluitgaven op de kapitaaldienst boeken. Dat dient echter gecomplementeerd te worden door 'vaste' termijnen te stellen waarbinnen de bestaande staatsschuld en de bijbehorende rentebetalingen ten laste van de gewone dienst moeten worden gebracht. Het is raadzaam om een stringent tijdpad op te stellen voor de aflossing van de 'oude' schuld alvorens de kapitaaldienst daadwerkelijk in te voeren' (p. 15). Dat lijkt te wijzen op een volledige liquidering van de oude schuld. In hun besluit (p. 79) spreken zij echter slechts over de vermindering van de oude schuld volgens 'een nauw tijdpad'.

De auteurs zijn zich bewust van de vele mogelijkheden tot sjoemelen die hun voorstel inhoudt. Zij pleiten daarom voor opnemings van de regels in de Comptabiliteitswet en een preventief en repressief toezicht door respectievelijk Financiën en de Algemene Rekenkamer (p. 15). Geheel gerust voor een solide uitvoering zijn zij echter blijkbaar niet. Uitdrukkelijk verklaren zij dat de door hen genoemde voorwaarden dwingend en restrictief zijn. En zij vervolgen: 'Mocht aan een of meerdere voorwaarden niet voldaan kunnen worden, dan dient herinvoering van de kapitaaldienst te worden ontraden' (p. 17).

7. De auteurs verwijzen hier naar Flier en Ros blz. 68. Daar ontbreekt echter deze suggestie.

IX

Tot slot

1 EMU

De relatie tussen de begrotingsnorm van het rijk en de eisen van de EMU kwamen slechts terloops ter sprake (V 2.5 en 5.4 voetnoot 19). Voor een uitvoerige behandeling wordt verwezen naar Kertzman.¹ Hier wordt volstaan met de volgende opmerkingen.

De EMU-norm houdt in dat het vorderingstekort van de totale overheid (rijk, lagere overheid en sociale fondsen) de 3% van het bruto nationaal produkt (BNP) niet overschrijdt, tenzij de overschrijding exceptioneel en van tijdelijke aard is. Bovendien moet de bruto schuld van de totale overheid beneden de 60% van het BNP blijven.

Als men voor het rijk uitgaat van de trendmatige norm met het vorderingstekort als relevant saldo, dan is de kans gering dat de 3% grens van de EMU norm wordt overschreden, uitgaande van een historisch gezien normaal gedrag van de lagere overheid en sociale fondsen. Dit komt doordat het trendmatige vorderingstekort van het rijk dan gelijk is aan nul en een escalerende stijging van het feitelijk tekort (via een trendmatige daling van het BNP) onwaarschijnlijk is vanwege de werking van de correctie-factor. Bovendien geeft de trendmatige norm weinig gelegenheid tot sjoemelen, waardoor het feitelijk tekort zou worden opgerekt. Mocht zich toch een overschrijding van de 3% grens voordoen, dan zal de ingebouwde tendentie naar nul, voor het feitelijke rijkstekort, aangeven dat de overschrijding exceptioneel en tijdelijk is. De structurele begrotingsnorm is in dit opzicht aanzienlijk minder veilig, daar deze norm vrijwel steeds uitgaat van een structureel tekort voor het rijk dat groter is dan nul, zij geen correctie-factor bevat en zij ampele mogelijkheden biedt tot sjoemelen.

1. E.N. Kertzman *Begrotingsnormering en EMU*, Research Memorandum FEW 569 KUB (Tilburg 1992), verschijnt binnenkort in *Openbare Uitgaven* onder de titel: De invloed van de EMU op het functioneren van begrotingsnormen.

Gaat men uit van de feitelijke belastinginkomsten als basis en een gewone dienst die sluit, dan hangt het van de definiëring van de gewone dienst af of men onder de curatele van de EMU dreigt te komen. Houdt een sluitende gewone dienst in dat het vorderingensaldo van het rijk gelijk is aan nul, (beginsel van direct rederen), dan is de kans vrijwel nihil, tenzij er op aanzienlijke schaal wordt gesjoemeld op een wijze die de EMU niet accepteert. Bij toepassing van het vermogensbeginsel is de kans zeer groot; waarschijnlijk wordt de 3% grens van de EMU dan vrijwel permanent overschreden.

Het behoeft voorts geen betoog dat een feitelijk of trendmatig vorderingensaldo van nul de grootste garantie biedt voor de voortdurend dalende schuldquote.²

2 Uiteindelijk politieke keuze

Zoals vermeld in de inleiding beoogt de onderhavige monografie een integrale theorie te verschaffen over de begrotingsnorm van het rijk als saldo. Uit het betoog van de voorafgaande hoofdstukken komt naar voren dat iedere begrotingsnorm uiteindelijk berust op een politieke keuze. Deze keuze wordt bepaald door het gewicht dat men toekent aan de functies van de begrotingsnorm en door de mate waarin, naar men meent, de onderscheiden normen die functies realiseren. Dat laatste is mede afhankelijk van de theorie die men aanhangt over het budgettaire gedrag van het rijk en over de werking van de volkshuishouding alsook van de zorgvuldigheid der redeneringen in het algemeen.

In de praktijk blijkt de nadruk die men op de onderscheiden functies legt zeer verschillend te zijn, en wel zodanig dat veelal sommige functies geheel of grotendeels worden verwaarloosd. Dit kan zover gaan dat in feite sprake is van een monofinale begrotingsnorm.

De theorie over het budgettaire gedrag van het rijk is dikwijls weinig realistisch. Dat blijkt alleen al hieruit dat weinig rekening wordt gehouden met het ervaringsfeit dat, bij alle verschillen tussen de feitelijk gehanteerde begrotingsnormen, geen wetmatigheid zo bestendig is als de neiging van

2. Het lijkt mij niet realistisch noch wenselijk om voor de bepaling van de schuldquote er rekening mee te houden dat Nederland in een specifieke positie verkeert doordat het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds (ABP) uitgaat van fondsvorming terwijl in andere landen voor ambtenarenpensioenen het omslagstelsel gebruikelijk is. Als men eenmaal begint met uitzonderingen dan wordt de EMU-norm onhanteerbaar. Bovendien zou dan ook rekening gehouden moeten worden met het actuariële tekort van het ABP en met de interring op een gasvoorraad.

het rijk om, vooral in moeilijke tijden, materieel zodanig van de vigerende begrotingsnorm af te wijken dat de budgettaire armslag in het betrokken jaar groter wordt, een handelwijze die ik heb aangeduid met 'sjoemelen'; een begrotingsnorm geeft daartoe meer mogelijkheden naarmate zij gecompliceerder is en de berekeningen van de begrotingsruimte dubbelzinniger zijn. In V 3.4 is bovendien opgemerkt dat bij de keuze voor een norm ook de rationaliseringsfunctie een belangrijke rol kan spelen, doordat een norm aantrekkelijker wordt geacht naarmate zij meer mogelijkheden biedt tot sjoemelen en zij op korte termijn meer ruimte biedt dan een concurrerende norm.

De theorie over de werking van een volkshuishouding blijkt niet zo hard en eenduidig dat zij noodzakelijkerwijze tot dezelfde inhoud en aantrekkelijkheid van de macro-economische begrotingsfunctie zou leiden. Na de Tweede Wereldoorlog is aanvankelijk sprake geweest van een toeneming en daarna van een afnemning van de betekenis die men toekende aan de begrotingsnorm als instrument om de conjunctuurbeweging te stabiliseren, maar deze toeneming en afnemning vertoonde grote verschillen bij de actieve en passieve participanten van het begrotingsproces.

Van onzorgvuldige redeneringen op andere terreinen dan het budgettaire gedrag van het rijk en de werking van de volkshuishouding, zijn in de voorgaande hoofdstukken talloze voorbeelden gegeven, in het bijzonder in hoofdstuk VIII.

De genoemde verschillen in de analyse kunnen, naast het verschil in nadruk dat men op de verschillende begrotingsfuncties legt, gemakkelijk leiden tot verschillen in voorkeur voor een bepaalde begrotingsnorm.

De onderhavige monografie is er mede op gericht geweest de gehanteerde analyses op haar houdbaarheid te toetsen. Zij beoogde echter niet de enig wetenschappelijk houdbare norm te verschaffen, en dat niet alleen omdat het gewicht dat men aan de begrotingsfuncties hecht subjectief wordt bepaald, maar ook omdat de gehanteerde analyse noodzakelijkerwijze met onzekerheid is behept.

Zoals is gebleken uit de hoofdstukken VII (conclusies uit 7.1 aangevuld met de conclusies uit 8.1 en 8.2) en VIII (conclusies) gaat mijn voorkeur uit naar de trendmatige begrotingsnorm zoals gepresenteerd in hoofdstuk VI, met het vorderingstekort als relevant saldo overeenkomstig het beginsel van direct renderen. Deze voorkeur wordt nog versterkt door de EMU-eisen en de overeenstemming met het internationale gebruik.

Lijst van symbolen

Symbolen met een tilde geven structurele waarden aan, symbolen met een balk trendmatige waarden. Een punt boven een symbool duidt op het relatieve van de betreffende grootheid (in perunen). Zonder index hebben de symbolen betrekking op het jaar t , met index op een jaar voor of na t afhankelijk van het teken en het cijfer van de index. Bijvoorbeeld:

Y	nationaal inkomen in guldens (netto marktprijzen)
\tilde{Y}	structurele waarde van Y
\bar{Y}	trendmatige waarde van Y
\dot{Y}	relatieve verandering van Y
$\tilde{\bar{Y}}$	relatieve verandering van \tilde{Y}
$\bar{\dot{Y}}$	trendmatige waarde van \dot{Y}
Y_{-2}	waarde van Y in $t-2$

Overige Symbolen¹

B	belastingen van het rijk
ΔB	de absolute mutatie van B
ΔB^{endog}	het endogene deel van ΔB
ΔB^{exog}	het exogene deel van ΔB
F	tekort van het rijk (financieringstekort cq. vorderingstekort)
SBR	structurele begrotingsruimte van het rijk
U	netto relevante uitgaven van het rijk
π	progressiefactor van B
α	coëfficiënt van de correctiefactor αF_{-2}
φ	F als quote van Y (F/Y)

1. exclusief welke voorkomen in hoofdstuk VI par. 1.2. en in hoofdstuk VII voetnoot 4.

Register¹

aardgasbaten, 3-188
acceleratormechanisme, 2-121
accommoderend beleid, 2-113
achterstandsargument, 4-239
ad hoc norm, 4-9, 96, 224
afgeleide impuls, 2-26
afnemende abstractie, 2-2
afwegingsfunctie, 4-102, 125, 180, 187
afwegingsprobleem, 1-26; 3-97; 4-24, 34
afwenteling, 2-133
afwijking, 2-29; 3-33
afzet, 2-121
Allaart P., 1-148
analytisch model, 2-64
Andriessen F., 3-176, 180
Angelsaksische Traditie,
- gevolgen van schuldfinanciering, 3-45
- last, 3-111
- leer der openbare financiën, 1-5
- verstarde versie, 3-46
anticyclisch, 4-38, 64, 83, 60, 146
anticyclisch beleid, 2-112
arbeidsefficiency, 1-144
arbeidsinkomensquote, 2-131
arbeidsproductiviteit, 1-142
arbeidsproductiviteitsstijging, 1-143
Asser C., 1-45
asymmetrisch, 4-50, 69, 79, 85, 122, 163, 174, 189
Auerbach A.J., 1-8
autonoom, 2-7

1. Het register heeft betrekking op alle vier delen van *'De Openbare financiën in de Volkshuishouding'*. De verwijzing naar het deel gaat vooraf aan de verwijzing naar de pagina, zodat bijvoorbeeld 3-188 verwijst naar pagina 188 van deel 3. Indien een verwijzing wordt gevolgd door een verwijzing naar hetzelfde deel, wordt volstaan met het paginanummer, zodat bijvoorbeeld 4-9, 95 verwijzen naar respectievelijk pagina 9 en 95 van het onderhavige deel 4.

- balanced budget multiplier, 2-31, 35
- balansvergelijking, 1-79
- banking principle, 2-105
- bankwezen, 1-127
- basic balance, 2-100
- basisjaar, 4-145, 154
- basiswetten, 1-40
- Bastable C.F., 1-5
- Baumol W.J., 1-25, 148
- Bedrijvenwet, 1-49
- beginsel van niet-uitsluitbaarheid, 1-20
- begrotingsbeslissing, 4-92, 109
 - ruimtebepaling, 4-93
 - prioriteitsbepaling, 4-97, 102
 - efficiency en effectiviteitsbepaling, 4-99
 - uitvoeringsbeheersing, 4-99
- begrotingsfondsen, 1-50
- begrotingsfuncties, 4-100, 107
 - macro-economisch, 4-101, 116
 - micro-economisch, 4-103
 - prioriteitsbepalende, 4-102
 - democratische, 4-104, 115, 185, 187, 238
 - afwegings-, 4-102, 125, 182, 187
 - soliditeit, 4-126, 181, 187, 193
 - beheerstechnische, 4-103
- begrotingsimpuls, 4-54
- begrotingsnorm, 2-150
 - primair/secundair, 4-3, 10, 35
 - klassiek/Keynesiaans, 4-5
 - fundering macro/micro, 4-95, 141
 - functies, 4-105, 109
 - saldo/niveau, 4-2, 175
 - vereisten, 4-113
- begrotingsnormering, 1-28
- begrotingstekort, 1-120
- beheerstechnische flexibiliteit, 2-71
- belastingbeginselen, 1-16
- belastingen, 1-90, 92
 - directe, 1-92
 - indirecte, 1-92, 101
 - kostprijsverhogende, 1-101
- beleidsanalyse, 1-24

beleidsmodel, 2-29
 beloning van produktiefactoren, 1-73
 beperking, 4-131, 166, 203
 beroepsmobiliteit, 2-133
 beschikbaar inkomen
 (gesloten economie zonder overheid), 2-5
 beschikbaar inkomen
 (open economie met overheid), 2-20
 besparingen, 1-109; 2-11
 bestedingseffect, 2-68; 4-95, 101, 189
 binnenlandse grootheden, 1-77
 Bowen W.G., 3-110, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 136
 Brennan G., 3-51
 Brugmans F.J., 3-167
 Buchanan J.M., 1-6,8; 3-51, 56, 59, 186
 budgetmechanisme, 1-56
 budgetpolitiek, 2-83
 budgetsector, 1-61
 budgettaire impuls, 2-75
 budgettair neutraal beleid, 2-111
 budgettaire probleem, 1-26; 3-97
 Butters J.K., 3-99

centraal alternatief, 2-29; 3-14
 Centrale Economische Commissie (CEC), 2-149
 centrale projectie, 2-29; 3-14
 Cohen Stuart, 1-16
 collectieve behoeften, 1-19
 collectieve goederen, 1-20
 collectieve sector, 1-59
 conjuncturele begrotingsnorm, 4-8, 218
 conjunctuurmechanismen, 2-138
 constante schuldquote, 4-10, 220
 Compayen B. van, 1-140
 compenserende verschuivingen, 4-48, 76, 120
 Comptabiliteitswet, 1-49
 conjunctuurindicatoren, 4-52
 - MN, 4-75
 Continentale Traditie,
 - gevolgen van schuldfinanciering, 3-46
 - last, 3-111

- leer der openbare financiën, 1-5
- naïeve variant, 3-47
- consumptie, 1-72; 2-6
- consumptiefunctie, 2-6
- consumptieve investeringen, 1-29
- consumptievergelijking, 2-6
- conventie, 1-82
- coördinatoren, 1-38
- correctiefactor, 4-147, 165, 169
 - effect (ne), 4-150, 153, 155
- Cort van der Linden P.W.A., 1-6
- cost push, 2-130
- creditrente, 2-103
- crowding-out effect, 4-10, 95, 101

- Darton J., 3-186
- Davis R.G., 3-110, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 136
- decision lag, 2-149
- debetrente, 2-103
- debt management policy, 2-74
- definitievergelijking, 2-4
- demand pull, 2-130
- depreciatierisico, 2-95
- Dietzel C., 3-45
- differentieel effect, 3-17
- diffusie, 1-52
- direct rendabele kapitaaluitgaven, 1-29
- direct renderen, 4-6, 27, 96
- discretionair, 4-141, 218
- Dogmengeschiede, 1-11
- Domar E.D., 3-1, 101, 106, 130, 139, 143, 144, 148, 162
- Domar-formule, 3-101, 106; 4-194
- Domar-variant, 3-143
- Downs A., 1-10
- draagkrachtbeginsel, 1-16
- driving-out effect, 4-22, 152
- driving out of private investment, 3-4
- Duisenberg W.F., 3-176, 179, 180
- Dunnen E. den, 1-118
- duurzaam nut, 4-7, 28, 33

- effectieve vraag, 2-4
 effectiviteitsanalyse, 1-24
 efficiency-analyse, 1-24
 Eijgelshoven P.J., 1-43
 embodied technical progress, 3-18
 empirisch model, 2-7
 EMU, 4-124, 257
 endogene variabele, 2-8
 enkelvoudige transactie, 1-131; 3-9
 Eucken W., 3-5, 103
 evenwichtsvergelijking, 2-13
 execution lag, 2-149
 exogene variabele, 2-8
 exploitatierekening, 1-71
 exportsaldo, 1-79
 extern effect, 1-20
 extern evenwicht, 4-68, 83, 187
 external debt, 3-128
 externe sfeer/milieu, 4-104, 114, 179
 extreem klassiek model, 3-18, 71; 4-20
- factordiensten, 1-83
 Feldstein M., 1-8
 Ferguson J.M., 3-56, 66, 115, 127, 136
 financieringsprobleem, 4-25, 34
 financieringstekort,
 - als financiële grootheid, 1-117
 - als instrument van conjunctuurpolitiek, 2-61
 - als reële grootheid, 1-112
 - Keynesiaanse benadering, 3-177
 financieringsmotief, 2-129
 financieringsprobleem, 1-26; 3-98
 Finanzwissenschaft, 1-5
 fiscal administration, 1-9
 fiscale trendafwijkingeffect (fte), 4-150, 152
 flexibele accelerator, 2-123
 formeel staatsbankroet, 1-26; 3-94; 4-25
 formeel object, 1-2
 functional finance, 1-33; 3-57

gedragsvergelijking, 2-4
geïntegreerd subalternatief, 2-86; 3-15
geldscheppende instellingen, 1-127
Gemerden L.J. van, 1-33, 43, 122; 2-48, 50, 59; 3-59, 63, 64, 66, 67, 132
gemiddelde consumptiequote, 2-6
geografische mobiliteit, 2-133
gepassioneerde minderheden, 1-36
gevestigde schuld, 1-117
gevoeligheidsanalyse, 3-140
Gijn A. van, 1-28; 3-45
Goedhart C., 1-6, 7, 8, 13; 3-127
goud- en deviezenvoorraad, 2-81
government failures, 1-22
Grinten W.C.L. van der, 1-45
groeioprobleem, 1-25; 3-96; 4-20, 33
grote monetaire politiek, 2-102

Haavelmo T., 2-31, 32, 44
Haavelmo-effect, 2-31, 36
Haavelmo-theorema, 2-31
Hansen A.H., 1-27; 3-10, 56, 99, 127
Hansen B., 1-29
Harris S.E., 3-56
Hartog H. den, 3-1
Hayek F.A., 1-22; 3-177
Hennipman P., 1-37
herleide vormvergelijking, 2-65
Historische school, 1-5; 3-45
Hofstra H.J., 3-176
Hollandse school, 1-16
home product effect, 2-38

impact lag, 2-149; 4-54
impuls van de overheid, 2-55
impulsanalyse, 2-63; 4-54, 75
impulsquote, 4-55, 72
impulsquote van de overheid, 2-55
indirect rendabele kapitaaluitgaven, 1-29
Indische baten, 3-166

individuele behoeften, 1-19
 individuele motivatie, 1-35
 inflatoire financiering, 1-127; 2-74
 inkomenstekort, 1-110
 inkomstenbelasting, 1-17
 interest burden, 3-128
 intergeneratieprobleem, 1-27
 intern en extern evenwicht, 4-68, 83, 187
 interne rentevoet, 1-23
 interne sfeer/milieu, 4-104, 114, 179
 inverteffecten, 2-43
 investeringen,
 - netto, 1-74
 - bruto, 1-74
 invoerlek, 2-18
 Italiaanse school, 1-6

Jansen Ch., 3-151, 152

kapitaalcoëfficiënt, 2-135
 kapitaalefficiency, 1-144
 kapitaalgoederen, 1-72
 kapitaalgoederenvoorraad, 3-34
 kapitaalverstrekkingen, 1-88
 kasbasis, 3-113
 kasvoorraadvergelijking, 2-106
 Katheder-socialisten, 3-45
 Keesing F.A.G., 3-173
 Kessler-coëfficiënt, 1-64
 Kessler G.A., 1-64
 keuzefunctie, 4-102
 Keynes J.M., 1-30,33; 2-3, 78, 128
 Kieft J. van de, 3-176, 177, 179
 Kirzner I., 1-22
 kleine monetaire politiek, 2-102
 Koning J.H., 3-1, 148
 Koopmans J.G., 3-177
 Koopmans L., 1-121; 3-59, 67, 68
 Kopf D.H., 3-110, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 136
 kosten, 1-72

kosten/baten-analyse, 1-23
 kwantiteitstheorie, 2-105
 kwartaire sector, 1-65

leer der openbare financiën,

- bestuurskundige benadering, 1-4, 11
- economische benadering, 1-4
- opsommende definitie, 1-15
- politicologische benadering, 1-4, 11
- sectorafbakening, 1-70
- wezensdefinitie, 1-3

Lerner A., 1-27, 29, 33; 3-10, 56, 66, 127, 130, 131, 132, 133, 134, 135

Leroy-Beaulieu P., 1-6, 7

Lieftinck P., 3-176, 177, 179

Lindahl E., 1-6

liquiditeiten, 1-126

- in de particuliere sector, 1-126
- primaire, 1-126
- secundaire, 1-126

liquiditeitscreatie, 1-127; 2-80

liquiditeitspreferentietheorie, 2-78, 129

liquiditeitsquote, 2-78

liquiditeitstekort, 1-125

liquidity trap, 2-108; 3-53

loanable funds theory, 2-92

loon/prijsspiraal, 2-138

loonvoet, 2-131

lopende overdrachten, 1-87

lopende rekening (saldo), 1-79

macro-economisch, 2-3

macro-economische functie van de Begroting, 4-101

macrogrootheden, 2-3

Malthus, 1-33

marginale belastingquote, 2-21

marginale consumptiequote, 2-6

marginale invoerquote,

- ten opzichte van de bestedingen, 2-16
- ten opzichte van het nationaal inkomen, 2-16

marginale spaarquote, 2-11

marginale transferquote, 2-21
 Margolis H., 1-37
 market failures, 1-19
 materiaal-efficiency, 1-144
 materieel object, 1-2
 materieel staatsbankroet, 1-26; 3-94
 Melon J.F., 3-57, 68
 Metzler L.A., 3-10, 56
 micro-economische functie van de Begroting, 4-103
 Mikesell J.L., 1-9
 monetair evenwicht, 3-176
 monetaire autoriteiten, 1-118
 monetaire blok, 2-83
 monetaire impuls, 2-75
 monetaire politiek, 2-102
 monetaire transactie, 1-129
 multiplier, 2-12
 multiplierproces, 2-10
 Mundell, 2-97
 Musgrave P., 1-9
 Musgrave R.A., 1-8,9; 3-46
 mutatie, 2-29; 3-33

Napoleon, 3-165
 nationaal budget, 1-54
 nationaal inkomen, 1-79
 (gesloten economie zonder overheid), 1-75
 - bruto, 1-75
 - netto, 1-74
 (open economie met overheid), 1-79
 - tegen factorkosten, 1-103
 nationaal produkt
 (gesloten economie zonder overheid), 1-75
 - bruto, 1-75
 - netto, 1-74
 (open economie met overheid, 1-80
 nationale bestedingen, 1-79
 nationale boekhouding, 1-54
 nationale grootheden, 1-77
 nationale rekeningen, 1-54
 nationale rijkdom, 3-59

- natuurlijk persoon, 1-44
 - Nelissen R.J., 3-176, 179, 180
 - neutrale financiering, 1-131; 2-74
 - new orthodoxy, 3-56
 - new political economy, 1-35
 - niet-belastingmiddelen, 1-89
 - niet-rivaliseringsbeginsel, 1-20
 - Niskanen W.A., 1-25
 - niveaugrootheden, 2-122
 - niveaunormen, 1-30
 - noemereffect (ne), 4-150
 - normatief structureel tekort, 4-41, 65
-
- Olson M., 3-3, 171
 - ombuigingsmoeheid, 4-133, 171
 - omgekeerde rentestructuur, 2-103
 - omgevingsvariabelen,
 - in de scenario-analyse, 3-141
 - voor de rijksbegroting, 3-184, 187
 - onderlinge leveringen, 1-72
 - oneigenlijke overheidsinvestering, 4-228, 233, 238
 - Oostenrijkse school, 1-22
 - opportunity costs, 3-132
 - opsommende definitie, 1-3
 - originele vondst, 4-12, 67
 - 'overbezetting', 4-240
 - overheid,
 - juridische afbakening, 1-48
 - economische afbakening, 1-54
 - indeling CBS, 1-59
 - indeling CPB, 1-59
 - overheidsbestedingen, 1-95
 - bruto, 1-85
 - bruto materiële, 1-85
 - directe, 2-68
 - indirecte, 2-68
 - netto, 1-85
 - netto materiële, 1-85
 - overheidsconsumptie, 1-83
 - overheidsfinanciën
 - als instrument van economische politiek, 1-31

- conjuncturele betekenis, 2-56
- overheidsgedrag, 1-35
- overheidsimpuls, 2-55
- overheidsprodukt, 1-80, 95
 - netto (nationale boekhouding), 1-103
- overheidsproductie, 1-87
- overig inkomen, 1-73
- overige publiekrechtelijke lichamen, 1-60

- particuliere instellingen, 1-65
- particuliere sector, 1-126
- Peacock A.T., 1-8
- Pen J., 1-33, 64, 122; 2-48, 50, 59; 3-59, 63, 64, 66, 67, 132
- periodiciteitsbeginsel, 4-4, 27
- Phillips A.W., 2-132
- Phillipscurve, 2-132
- Pierson N.G., 1-6, 7, 13, 16, 28
- Pigou A.C., 1-5; 3-45, 69
- Plato, 3-105, 144
- pleiters, 1-38
- policy model, 2-14
- politieke aanvaardbaarheid, 4-114, 165
- potentiële overwinst, 3-19
- precommitment, 4-142, 173
- primaire sector, 1-65
- primaire tekort, 3-151
- prioriteitsbepaling, 4-97
- privaatrechtelijke rechtspersonen, 1-47
- procyclisch beleid, 2-111
- produkt, 1-73
- productie, 1-71
- productiviteitscriterium, 4-6
- programma-effect, 1-32; 2-68; 4-98, 101, 189
 - consumptie-aspect, 1-32
 - productie-aspect, 1-32
- progressiefactor, 3-183
- public choice, 1-35
- public economics, 1-9
- public finance, 1-9
- public sector economics, 1-9
- publieke sector, 1-48

- publiekrechtelijk rechtspersoon, 1-45
 publiekrechtelijke instellingen, 1-46
- quasi-bedrijven van de private sector, 1-58
 quasi-bedrijven van de publieke sector, 1-57
 quasi-private instellingen, 1-58
- rationaliseringsfunctie, 4-106, 133, 137, 247
 rechtspersonen, 1-44
 recognition lag, 2-149
 reële blok, 2-83
 reële sfeer, 1-110
 regulerende motivatie, 1-35
 relevante, 4-177, 194, 225
 relevante uitgaven,
 - netto, 1-89
 - bruto, 1-89
- Ricardiaans equivalentietheorema, 3-50; 4-24
 Ricardiaanse illusie, 3-50
 Ricardo D., 1-5; 3-47, 50, 57, 112
 rijkdom, 3-59
 rijksbegroting,
 - conjuncturele betekenis, 2-56
 - macro-economische functie, 1-40
 - keuzefunctie, 1-40
 - beheerstechnische functie, 1-40
 - omgevingsvariabelen, 3-184, 187
 - staatkundige functie, 1-41
 - structurele factoren die van invloed zijn, 3-186
- Robbins L., 1-33
 Roij G.P.L. van, 3-1, 148
 Rowley C.K., 3-186
 Ruding H.O.C.R., 3-158, 162, 176
 Ruding-variant, 3-156
 ruilvoetverslechtering
 (tussen overheidssector en particuliere sector), 1-149
- saldo, 4-176, 209, 225
 saldonormen, 1-30

- samengestelde transactie, 1-131
- Samuelson P.A., 1-20, 21; 2-138
- Say J.B., 1-5, 21; 3-11, 13, 45
- scenario-benadering, 3-139
- schuldfinanciering, 1-25
- bestaan en ontstaan van schuld, 3-55, 62
 - bruto-effect, 3-11
 - effect van de transactie op zich beschouwd, 3-10
 - gevolgen, 3-13
 - klassieke problemen, 3-96
 - netto-effect, 3-10
 - noodzakelijke gevolgen, 3-55, 62
 - schuld/uitgaven-effect, 3-8
 - schuld/belasting-effect, 3-8
 - schuld/schuld-effect, 3-9
- schuldfinanciering probleem, 4-19
- schuldpolitiek, 2-74, 84
- Schumpeter J.A., 1-22
- secundaire sector, 1-65
- semi-overheidssector, 1-61
- side effects, 1-22
- Sijben J.J., 3-1, 148
- sluitende totale dienst, 4-5, 30, 96
- Smith A., 1-5, 7, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 31, 33; 3-1, 11, 13, 19, 45, 68, 69, 93, 94, 95, 97, 98, 104, 148, 150, 151, 155, 162, 163, 165, 166
- Smithies A., 3-99
- Smith-variant, 3-150
- soliditeit, 4-126
- spaarlek, 2-18
- speculatiemotief, 2-129
- staat, 1-44
- staatsbedrijven, 1-49
- stagnatie-thesis, 3-99; 4-8
- standaardmultiplier, 2-25
- Stee F. van der, 3-176, 181, 184
- Stein L. von, 3-45
- Stevens A.Th., 1-10, 29, 43, 52; 3-1, 148, 164
- structureel inflatoir beleid, 2-113
- structureel kapitaalverkeer, 2-100
- structurele begrotingsnorm, 4-8, 40
- financiële interpretatie, 4-44, 47, 181
- structurele begrotingsruimte (SBR), 4-47, 56

structurele budgetnorm, 3-100
 structurele budgetruimte, 3-100
 structurele factoren, invloed op de rijksbegroting, 3-186
 structurele werkloosheid, 2-153
 structuurcoëfficiënt, 2-7
 Stuart Mill J., 1-5, 17, 19, 33; 3-45
 subalternatief, 2-29; 3-14
 subalternatief in afwijkingen, 3-15
 supply side economics, 1-34

tertiaire sector, 1-65
 tiërceren, 3-165
 Til R.H. van, 1-140
 Tinbergen two, 2-125
 toegevoegde waarde, -netto, 1-81
 Tollisin R.D., 3-186
 transactiebasis, 3-113
 transactiebehoefte, 2-78
 transferkosten-effect, 3-30
 transferlek, 2-24
 transfers, 2-20

upswing, 2-140

verdelingseffect, 3-31
 verdiende inkomen,
 - netto, 1-81
 verfijningen, verdoezelingen
 en uitzonderingen, 4-11, 35, 64, 69, 78, 88, 107, 138, 195
 verkrapping, 4-133, 166, 203
 vermogensbeginsel, 4-8, 228
 vermogensoverdrachten-om-niet, 1-88
 vestzak/broekzaktheorie, 3-55
 - gevolgen van schuldfinanciering, 3-55
 - last, 3-112
 vintagemethode, 2-121
 Viti di Marco A. di, 1-6
 vlottende schuld, 1-117
 volledige bezetting, 4-7, 40, 41, 46, 68

Vondeling A., 3-176
voorwaarde van Samuelson, 2-21
voorzorgsmotief, 2-129
vorderingentekort, 1-110
vorderingen tekort/saldo, 4-157, 171, 194
vraagmodel, 2-2

Wagner A., 1-5, 7, 20, 24, 25; 3-45
Wagner R.E., 3-186
wealth-effect, 3-30
Weitenberg J., 3-1
Wellink A.H.E.M., 1-121; 3-59, 67, 68
welvaartstheorie, 1-19
wertkorrespondenz, 4-29, 34
wezensdefinitie, 1-2
wigmethode, 4-122
winst, 1-73
wisselende abstractie, 2-2
Witteveen H.J., 3-176, 179, 180

Zijlstra J., 3-176, 177
Zijlstra-effect, 2-125
Zijlstra-norm, 4-38

