

Van oude economen de ideeën die voorbijgaan...

P. B. Boorsma¹

Samenvatting

Hieronder staat de sterk bekorte versie van het afscheidscollege van Peter B. Boorsma als hoogleraar openbare financiën aan de Universiteit van Twente. Boorsma neemt de lezer mee naar theorie en praktijk van de diverse theorieën die vanaf 1975 tot heden actueel waren in de leer der openbare financiën. Hij geeft inzicht in de methoden hoe effectief om te gaan met de overheidsfinanciën en hoe politici en kabinetten daarvan gebruik maakten. Zijn conclusie is dat de methoden, theorieën en ideeën niet alleen voorbij gingen, maar soms ook weer terugkwamen als nieuwe ideeën. Hij maakt dat duidelijk door kort in te gaan op het financieel-economische beleid van de kabinetten na 1975 die niet wars waren van het selectief omgaan met de theorie en als het beter uitkwam hun eigen interpretatie daarvan gaven. Daarbij hoort uiteraard ook het beleid van het huidige kabinet-Rutte. Hij sluit af met suggesties waarmee dit kabinet alsnog zijn voordeel kan doen. Hij doet dat niet om zijn eigen politieke visie te geven – Boorsma was lid van de Eerste Kamer voor het CDA – maar omdat hij vindt dat, vooral in een land waarin voortdurend coalitiekabinetten acteren, de democratie wordt bevorderd door een evenwichtige samenhang tussen de drie dominante richtingen in de politiek: de sociaaldemocratie, het liberalisme en de christendemocratie.

Kernwoorden: begrotingsbeleid, bezuiniging, conjunctuur, deregulering, macro-economie, privatisering, verzelfstandiging

In 1978 ben ik benoemd als hoogleraar Openbare Financiën aan de Universiteit Twente. In januari 1980 gaf ik mijn openbare les, *Naar de Versoberingsstaat. Rooien en Snoeien in de Verzorgingsstaat*. Vanwege mijn kritiek vanaf 1978 op het ombuigingsbeleid begon ik met een verwijzing naar de Inca's, die met behulp van *quipu's*, strenge touwen met knopen, de administratie bijhielden van belastingaanslagen, van voorraden, enz. Ik voorspelde dat de bezuinigingsproblematiek de toen komende tien jaren zou beheersen. Dat is uitgekomen. Dat voorspel ik wederom voor de nu komende tien jaar. Ombuigingsbeleid is een hoofdthema geworden in mijn academisch werk. In 1984 mocht ik de diesrede (Boorsma en Nijzink, 1984) houden. Ik vertelde dat de Spanjaarden betrekkelijk eenvoudig de Azteken en daarna de Inca's, machtige rijken, hadden verslagen, terwijl een paar honderd jaar later de Amerikanen ondanks de beschikking over moderne vuurwapens de grootste moeite hadden om kleine aantallen Apachen in bedwang te krijgen. Ik gaf een verklaring met behulp van de Neo Institutionele

¹ Afscheidscollege gehouden 2 december 2010. Dit artikel is een sterk verkorte versie van de tekst zoals die is uitgegeven door de Universiteit Twente. De uitvoerige tekst, die ook meer volledig is in de lijst met literatuurverwijzingen is op te vragen bij de auteur: p.b.boorsma@utwente.nl. Bij de voorbereiding heb ik waardevolle suggesties ontvangen van prof. dr. B. Compaijen, Vrije Universiteit, en prof. dr. N.P. Mol, Universiteit Twente, en suggesties van verschillende andere collegae. Ik ben hun erkentelijk en blij verantwoordelijk voor onvolkomenheden.

Economie, die daarna evenzo een belangrijk deel uitmaakte van mijn academisch leven, en resulteerde in o.a. verschillende dissertaties.

Tot 1980 reageerde het Ministerie van Financiën aanvankelijk dat ik met mijn kritiek op het tot dan gevoerde ombuigingsbeleid overdreef. Daarna is Financiën gestart met de zogenaamde heroverwegingsprocedure. In 1981 kwam ik met een rapport *Sanering in de Collectieve Sector* (Boorsma, 1981), waarin ik wellicht als eerste uitvoerig inging op privatisering in de vorm van afstoten van taken, uitbesteding en voorts in de vorm van het veel vaker behandelde profijtbeginsel. Wederom onderwerpen die mij zeer hebben bezig gehouden. In 1983 publiceerde ik een boekje (Boorsma, Koning, e.a. 1983), dat weinig status had, maar wel een primeur was op het gebied van publiek financieel management, met aandacht voor kasbeheer, solvabiliteit, weerstandsvermogen en kengetallen. Weer was een terrein aangeboord, dat ik daarna heb verkend. Andere terreinen waren de financiën van de lagere overheden, gemeentelijke en provinciale belastingen, en doelmatigheid en efficiency. Sinds 7 jaar heb ik me vooral bezig gehouden met risicomangement.

Waarover gaat mijn afscheidsrede? In dit afscheidscollege volg ik twee lijnen. Allereerst laat ik zien welke ideeën een rol speelden in mijn studie, in de jaren zestig, en daarna; ideeën die er waren en verdwenen, en soms terugkeerden, nieuwe ideeën die kwamen enz. De tweede lijn betreft de revolutie in de openbare financiën en het beleid, gemaakt in de jaren 1974 tot 1983. In welke jaren veel veranderde in Nederland, zodat Mol en ik (Boorsma, 1988b, 1993a, Boorsma en Mol, 1995) spraken van de *Dutch Financial Revolution*. Deze veranderingen deden zich overigens in die jaren ook in andere westerse landen voor. Na deze twee lijnen sluit ik af waarmee ik ben begonnen: ombuigingsbeleid. Maar eerst enkele van die ideeën, die kwamen en gingen.

1 Enkele ideeën over openbare financiën en beleid

a. De lange golf van Kondratieff

In mijn studie hadden we een vak conjunctuurtheorie, met aandacht voor verschillende cycli, zoals de Kitchin, de Juglar, en de lange golf van Kondratieff, en verschillende theorieën die een regelmatig cyclisch patroon van op- en neergaande conjunctuur verklaarden, zoals de onderconsumptietheorie, de overinvesteringstheorie en de acceleratietheorie. Die theorieën werden in de jaren zestig afgeserveerd. Er is wel aandacht voor de conjunctuur als afwijking van de trend e.d. en ... recent heeft Den Butter weer eens de zonnevlekken aangehaald als oorzaak van een conjunctuur. De lange golf van Kondratieff heeft vooral in Nederland weer veel aandacht gekregen van Van Duijn (1983) en Kleinknecht (1986). In 2005 heb ik een artikel geschreven (Boorsma, 2005), waarin ik stelde dat we terecht zouden komen in de neerwaartse fase van de lange golf. Dat betekent korte perioden van hoge groei en lange perioden van lage groei. Als oorzaken wees ik primair naar de stijging van de zeespiegel welke vele negatieve consequenties zal hebben voor de economie en voor het welzijn van grote bevolkingsgroepen vanwege misoogsten e.d. Ook wees ik erop dat de meeste olie wordt gewonnen in rivierdelta's en ondiepe zee, waardoor de olie duurder zal worden.

b. De prestatiebegroting

In de Verenigde Staten werd in de jaren vijftig de prestatiebegroting (zie Lee and Johnson, 1977, Merewitz and Sosnick, 1971) ontwikkeld, als product van de welvaartstheorie en het *scientific management*. Het gaat daarbij om een koppeling van de uitgaven aan de te bereiken prestaties. Gebruikelijk was een inputbegroting. In de jaren zestig werd het *Planning Programming Budgeting System*, PPBS, ontwikkeld, waarin de uitgaven werden gekoppeld aan activiteiten en daarmee te realiseren doelen. In dat verband moesten beleidsanalyses worden ontwikkeld, waaronder kosten-batenanalyses, en waren meerjarenramingen nodig. PPBS werd vrij snel in de VS afgeserveerd in de jaren zestig. Slechts enkele jaren later werd als nieuw gepresenteerd de *zero base budgeting*: een begroting die nul als uitgangspunt neemt, zodat elke uitgave moet worden verdedigd. In wezen kwam dat weer neer op de gedachte van PPBS: wat zijn de doelen, waarom die, hoe die te bereiken en wat mag het kosten? In Nederland besloot onder invloed daarvan het kabinet-Biesheuvel tot de instelling van de Commissie Beleidsanalyse (COBA), om beleidsanalyses te ontwikkelen. Ook werd besloten tot een herwaarderingsoperatie: een fundamentele bezinning op overheidstaken die zou moeten leiden tot een intensivering of een beëindiging van een taak. Eind jaren zeventig werd de COBA opgeheven, en bleek de herwaarderingsoperatie een papieren operatie: intensivering was niet mogelijk vanwege de bezuinigingsproblemen. (Zie voor een beschrijving van de teloorgang van de herwaardering Boorsma, 1979a, Boorsma, 1980a, 1980c, Herweijer 1985). Daarna, in 1981, werden zgn. *heroverwegingsprocedures* (zie o.a. Postma, 1986) gestart, die uiteraard dezelfde "filosofie" hadden, met één belangrijk verschil: de herwaardering zou in principe kunnen constateren dat er te weinig geld werd uitgetrokken voor een activiteit, de heroverweging was uitsluitend gericht op bezuiniging.

In 1976 kwam er een nieuwe Comptabiliteitswet, die duidelijk was beïnvloed door de ideeën van PPBS. Zo werd voorgeschreven dat de begrotingen prestatiegegevens moesten leveren; de begroting werd opgesteld in termen van kasuitgaven, dus niet in termen van hoeveelheden prestaties (q) maal de kostprijzen (p). Voorts werd een systeem van meerjarenramingen voorgeschreven, maar niet voor de belastingen. De naleving van de prestatiebegroting stelde weinig voor (zie Boorsma, 1981b, Van de Kar, 1981). Ook de meerjarenramingen zijn snel in kwaliteit gedaald, omdat er in het ombuigingsbeleid op bedragen werd gekort zonder de volumina of prijzen die ten grondslag liggen aan de ramingen te wijzigen (Boorsma, 1981b, Boorsma en IJsselstein, 1998). Hetzelfde idee dat ten grondslag lag aan de prestatiebegroting en de programmabegroting kwam in de jaren tachtig en negentig terug als de zgn. *Value for Money* (zie o.a. NIVRA, 1986, met bijdragen van vele auteurs, waaronder Boorsma, 1986a). De ideeën achter de *performance budgeting*, de prestatiebegroting en de *program budgeting*, en de PPBS bleven doorwerken, in de literatuur van bijvoorbeeld *management by objectives* (voor een concrete toepassing en overzicht van de literatuur, zie bijv. Hatry and Greiner, 1986), en in Nederland in de vorm van het later te behandelen *contractmanagement* (zie Van der Krogt en Spijker, 1989). In 1999 presenteerde de regering de VBTB-operatie. Daarin staan drie vragen centraal: Welk doel? Wat te doen? Wat gaat dat kosten? Kortom de kern van PPBS!

c. *Begrotingsbeleid: conjunctureel of structureel?*

In de jaren vijftig was het begrotingsbeleid Keynesiaans: de overheid moet bij stijging van de werkloosheid stimuleren en een vergroting van het tekort accepteren. Vanwege betalingsbalansproblemen werd in 1951 en 1957 een overbesteding geconstateerd en werden de bestedingen beperkt. Die laatste beperking is in de literatuur als een succes aangemerkt. Zou men die nader analyseren dan zou waarschijnlijk blijken dat het zgn. succes eerder te danken is geweest aan de internationale omslag in de economie dan aan de gekozen bestedingsbeperking. De bestedingsbeperking omvatte maatregelen gericht op de particuliere bestedingen en overheidsbestedingen. Enige beperking in de laatste is door mij niet gevonden (zie Boorsma, 1984d, noot 8). Zijlstra (1961) stelde dat een anticyclisch beleid, de *active fiscal policy*, niet effectief is vanwege de vele vertragingen, bij de diagnose, de vaststelling van het beleid, de uitvoering en het effect op het gedrag van de subjecten. De vertragingen, de *lags*, komen ook later in dit afscheidscollege aan de orde. Zijlstra voerde in 1961 het structureel begrotingsbeleid in, dat toch een duidelijk Keynesiaanse onderbouwing had, bijvoorbeeld in de onderbouwing van het aanvaardbare tekort en in het onderscheid van relevante en niet relevante posten. (Nb: we hebben anders onderbouwd beleid, maar dat Keynesiaans onderbouwde onderscheid wordt nog steeds gehanteerd!). Structureel, omdat er wordt uitgegaan van een structurele groei van de belastingopbrengsten, welke groei kan worden gebruikt voor extra uitgaven en/of verlaging van belastingen. Hoe structureel ook, in lijn met Keynes werd in de jaren daarna regelmatig besloten tot een conjunctuurprogramma in verband met de werkgelegenheid.

Inmiddels werden andere theorieën meer uitgebouwd:

- De neoklassieke theorie, die de nadruk legt op de aanbodkant van de economie en op de capaciteitseffecten van investeringen in plaats van op het bestedingseffect.
- De monetaire theorie, die meer aandacht vraagt voor de rol van het geld.
- De theorie van de rationele verwachtingen

De laatste heeft mij zeer heeft geboid. Als de overheid stimuleert, bijvoorbeeld door een verlaging van de belastingen, en een stijging van het tekort accepteert, zullen de rationele burgers verwachten dat in de toekomst de belastingen zullen worden verzwaaard. Ze gaan daarom niet meer consumeren bij de belastingverlaging, maar meer sparen voor de toekomstige lastenverzwaring.

Begin jaren zeventig liep de werkloosheid op, en werd regelmatig een extra conjunctuurprogramma gelanceerd. In 1974 kwamen Den Hartog en Tjan van het Centraal Planbureau met hun analyse, een neoklassiek jaargangenmodel, VINTAF. Kern: door de stijging van de collectieve lasten, die worden afgewenteld, stijgen de arbeidskosten en stijgt de werkloosheid. In 1976 besloot minister Duisenberg tot het eenprocentsbeleid: de collectieve lasten mogen niet meer stijgen dan een procentpunt per jaar. (Voor een uitvoerige bespreking van de besluitvorming en details, zie Toirkens, 1988). Dus zijn ombuigingen nodig. Omdat minister-president Den Uyl en minister Boersma sterk Keynesiaans georiënteerd waren, werd voor de acceptatie daarvan besloten tot een extra stimulerend aanvullend pakket: dus toch weer Keynesiaans beleid. In 1979 wordt formeel besloten tot het einde van het structurele begrotingsbeleid. De nadruk komt dan te liggen op de financierbaarheid van het tekort. De invloed van het monetarisme is daarmee duidelijk geworden. Er is sprake van een feitelijk begrotingsbeleid, met kasplafonds voor uitgavengroepen. Deze benadering was in de

loop van de jaren tachtig gebruikelijk voor de meeste OECD-landen (OECD, 1987). Naast de nadruk op de beperking van het financieringstekort, werden normen gehanteerd voor de collectieve-lastendruk, de CLD, de som van belastingen en sociale premies, als percentage van het netto nationale inkomen².

In 1994 heeft minister Zalm een nieuw soort *trendmatig begrotingsbeleid* ingevoerd, zonder Keynesiaanse inbedding. Hierbij zijn de collectieve uitgaven in drie groepen verdeeld: de rijksbegroting in enge zin, de sociale zekerheid en de zorg, met voor elke groep een eigen kader waarbinnen de verantwoordelijke ministers moesten blijven. Ook voor de belastingplannen werd een kader opgesteld, maar vervolgens konden de belastingen en daarmee het tekort de gevolgen van de conjunctuur volgen. De begroting vertoont daardoor een conjunctuurgevoeligheid.³ De benadering zoals door Zalm ingevoerd was niet alleen bedoeld om de collectieve uitgaven te beheersen, en zo, gegeven de belastingplannen, structureel het tekort en de schuld te beheersen en zo de EMU-normen te bewaken, maar ook om rust te brengen in de begrotingscyclus. Zijn benadering heeft daarmee naast de macro-economisch verantwoorde inbedding van de collectieve sector ook een disciplinefunctie gehad, zoals destijds ook door Zijlstra bedoeld.

De afgelopen dertig jaren bleek steeds weer hoe krachtig de theorie van Keynes leeft. Steeds als de conjunctuur wat tegen zat, werd dat gebruikt als argument om bijvoorbeeld een belastingverzwaring uit te stellen. Bij de keuze tussen enerzijds structurele regels, die een vast kader bieden waarbinnen economische actoren beslissen, en anderzijds maatregelen ad hoc ("discretion") wordt vaak afgeweken van de structurele kaders. Dat bleek vooral recent: na het uitbreken van de internationale crisis hebben bijna alle OECD-landen de recessie bestreden door stimulerende maatregelen, een stijging van de tekorten en van de staatsschuld als gevolg acceptierend.

d. *Begrotingsstelsel*

Keynes heeft meer invloed gehad. De begroting van het Rijk bestond uit een Gewone Dienst voor lopende uitgaven, en een Buitengewone Dienst⁴ voor kapitaaltransacties. Onder invloed van Keynes werd in de nieuwe Comptabiliteitswet van 1976 besloten tot een kasstelsel, aangevuld met verplichtingenramingen. De kasramingen gaven een beter beeld van de bestedingen, het centrale begrip in het vraagmodel van Keynes, maar ook van de financieringsbehoefte. Hier streden Keynes en Friedman om de voorrang. In de jaren negentig is op rijksniveau weer de discussie gevoerd of een kapitaaldienst gewenst

² VINTAFmodel is in de jaren tachtig aangevuld met een monetair blok (modellen FREIA en KOMPAS). Later is het model vervangen door andere (door mij niet bestudeerde) modellen, waaronder het algemeen evenwichtsmodel MIMIC. "Hiermee kunnen de lange-termijnevenwichtseffecten van beleidsmaatregelen in de sfeer van de belastingen, de sociale zekerheid en de arbeidsmarkt worden berekend." (Den Butter, 2010b).

³ Deze conjunctuurgevoeligheid wordt voor OECD-landen door de OECD geschat. Na een recente analyse concluderen Schilperoord en Wierts (2010): "De Nederlandse begroting is de laatste jaren conjunctuurgevoeliger geworden." In de Europese begrotingsdiscussies wordt uitgegaan van het structurele financieringssaldo, dus het EMU-saldo gecorrigeerd voor de begrotingsgevoeligheid voor de conjunctuur. Een grotere conjunctuurgevoeligheid betekent dat "de noodzakelijke veiligheidsmarge voor Nederland niet twee procentpunt zou zijn, maar 2,8 procentpunt. Dit betekent dat zolang het structurele saldo negatief is, er een redelijke kans bestaat dat het EMU-saldo in slechte tijden de drieprocentgrens overschrijdt."

⁴ Eigenlijk een Buitengewone Dienst I voor "gewone" kapitaaltransacties en een Buitengewone Dienst II voor de afwikkeling van de Marshallhulp.

was. In elk geval is voor bedrijfsmatige diensten besloten tot de introductie van een baten-lastenstelsel.

e. Deregulering

In de jaren tachtig kwam de *supply side* economie in de aandacht. De 'supply siders' beklemtoonden o.a.⁵ de invloed van incentives op de economische groei, en traden daarmee in de voetsporen van de eerdere neoklassieke aanbodeconomen.

Aanbodfactoren en verlaging van de belastingdruk hadden via de VINTAF-modellen al de nodige aandacht gekregen. In het aanvullende beleid naast het eenprocentsbeleid had investeringsstimulering, via WIR, al aandacht gekregen. Wat de doorbreking van de verstarring van de arbeidsmarkt betreft: het is een onderwerp dat regelmatig ter sprake komt, vooral in de vorm van versoepeling van het ontslagrecht. Ook anno 2010 was het een onderwerp in de verkiezingen; het regeerakkoord Rutte-Verhagen heeft dat onderwerp ter zijde gelaten.

Een direct gevolg in Nederland van de "supply side economics" was dat het kabinet-Lubbers I als speerpunten *privatisering en deregulering* gekozen. De hierna te behandelen *privatisering*, en daarmee overlappend, de versterking van de *marktwerking in de publieke sector*, heeft tot in de jaren negentig grote invloed gehad op het overheidsbeleid, maar de deregulering m.i. minder.

Er waren auteurs en politici die meenden dat *privatisering* en *deregulering* logisch in elkaars verlengde lagen. Utton (1986) heeft de spanning goed (en kort) verwoord:

"As we shall see below, between the rhetoric and the practice there has been a large gulf. The government settled for the first condition, denationalization or privatization, but largely sacrificed the second, liberalization of the market." (p. 190).

In 1993 (Boorsma, 1993c) schreef ik: "Al te makkelijk hanteren politici (zoals ook in Nederland in de jaren tachtig gebeurde) het gemeenschappelijk ticket van *privatisering* en *deregulering*. Die twee gaan heel goed samen als er concurrerende bedrijven zijn, maar niet als er sprake is van de omzetting van een publiekrechtelijk in een particulier monopolie. In die situatie moet *privatisering* leiden tot *regulering*." In een dichtbevolkte qua milieu kwetsbare rivierdelta moet men niet per sé kiezen voor *deregulering*, maar is een intensief netwerk van regelgeving onvermijdelijk. Na een (beperkt) empirisch onderzoek onder 40 Twentse bedrijven kwamen Kelderman en ik tot de conclusie dat er sprake is van een *reguleringsschizofrenie*: een meerderheid van ondernemers is voor het terugdringen van regelgeving in het algemeen, doch de ondervraagde ondernemers konden slechts weinig regels noemen die verlicht of afgeschaft zouden moeten worden (ontslagregeling werd het meest genoemd) terwijl concrete ervaringen met de regelingen voor het merendeel positief zijn (Boorsma en Kelderman, 1983).

Er bleef in wetsvoorstellen een toets bestaan op *deregulering* en later op administratieve lastendruk, maar die bleef, zo was mijn indruk bij behandeling van wetsvoorstellen, een

⁵ Van Duijn (1982) heeft zes (m.i. zeven: belastingverlaging en deregulering zijn aparte maatregelen, PBB) betekenissen in de literatuur gevonden (n.b. Van Duijn hanteert hierna a t/m d; ik geef tussen haakjes de nummering 1-6): a. (1) de economie van de aanbodkant, b. (2) de Laffer-curve en de wig, (3) "is belastingverlaging en deregulering", c. (4) investeringsstimulering, d. (5) doorbreken van de verstarring op de arbeidsmarkt, (6) is "eigenlijk incentives economics".

lege huls. Talloos waren de wetsvoorstellen die de regeldruk hebben verzwaaard. Ik citeer:

“Neem de deregulering. Sinds dat tot ‘grote operatie’ is verheven wordt elk wetsvoorstel aan een D-toets onderworpen. Meestal wordt er geconstateerd dat er niets aan de hand is. Soms echter worden wetsvoorstellen ingediend die uit een oogpunt van deregulering volstrekt niet door de beugel kunnen en die toch fel worden verdedigd. Een voorbeeld is de Wet Faciliteit Zeescheepvaart. Die zo complex is dat zij amper valt uit te leggen ... Of neem het reiskostenforfait, ook door Financiën verdedigd. Uit dereguleringsoogpunt een wanhoop. Of neem de zogenaamde ‘Oort-operatie’. Oort zelf neemt afstand van wat de regering van zijn vereenvoudigingsvoorstellen gemaakt heeft.” (Boorsma, 1991c).

Overigens werden verbeteringen geconstateerd in het beleid van het Ministerie van Binnenlandse Zaken ter zake van lagere overheden. In de jaren negentig werd de deregulering ook weer als oud paard van stal gehaald: in 1994 werd de operatie *Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit (MDW)* ingesteld.

Siegel (2007) heeft een interessante kwantitatieve studie gewijd aan de omvang van de regeldruk in OECD-landen. Hij heeft op basis van OECD-data voor 21 OECD-landen in kaart gebracht de omvang van de productmarktregulering, op een schaal van 0-6. (6 = zware regulering) Voor de niet-industriële sector is de regeldruk in Nederland in de periode 1980 tot 1990 niet gedaald, en van 1990 tot 2003 gedaald van 5,6 naar 1,6. Voor de “economy wide product market” is de score gedaald van 1,8 in 1998 naar 1,4 in 2003. Een grotere daling dan gedacht. Op het gebied van de ‘employment protection legislation’ is in de periode 1985 tot 2003 de score gedaald van 2,70 naar 2,10.

Bij deregulering is sprake geweest van een paradox: enerzijds strevend naar deregulering waren er anderzijds allerlei beleidslijnen uitgezet die de regeldruk en de administratieve lasten alleen maar verhoogden. Voorbeelden van die tegenwerkende krachten waren de privatiseringsacties en de decentralisatie. Siegel (2007) heeft de latere literatuur goed weergegeven als “the seemingly paradoxical relationship between privatisation, liberalisation and (preliminary) deregulation on the one hand, and the mounting pressure on policy regulators for competition enabling regulation on the other hand.” In Nederland wijst ACTAL (2010) ook op deze spanning. (Bron: internet, 15 oktober 2010).

De regeldruk is een idee dat steeds weer opduikt: komen er sneller nieuwe regels bij dan er oude worden geschrapt? Het huidige regeerakkoord VVD-CDA (p. 5) wil ook weer de regeldruk aanpakken. “De regeldruk, met name voor *professionals* en burgers, en de interbestuurlijke lasten worden verder verminderd.” Verder staat dat de administratieve lasten en regeldruk voor bedrijven in 2012 ten opzichte van 2010 met 10% dienen te zijn afgenomen. Makkelijker gezegd dan gedaan.

f. Conclusie

In het voorgaande zijn enkele ideeën of theorieën besproken die bestonden of opkwamen, zijn weggezaakt en soms weer in wat andere gedaante teruggekeerd. De theorie van Keynes, de wens om laagconjunctuur te bestrijden door conjuncturele maatregelen, het idee van een conjunctureel neutraal begrotingsbeleid, de theorie van de lange golf, de prestatiebegroting en ruimer PPBS, *supply side* economie en deregulering: het zijn steeds terugkerende ideeën.

Maar er was meer. In de macro-economie werden groeitheorieën ontwikkeld, zowel Keynesiaans geïnspireerd (Harrod, Domar) als neo-marxistisch (Sraffa). De prachtige groeimodellen á la Samuelson en Robinson verloren gaandeweg hun glans. Moderne groeieconomie focust vooral, á la Schumpeter, op innovatie als motor van groei. In deze periode kwamen nieuwe theorieën naar voren. In de macro-economie allereerst de neoklassieke theorie, beginnend met Solow, welke benadering van grote invloed was op de ontwikkeling van het VINTAF-model van het CPB van 1974 en daarop volgende modellen. Naast de neoklassieke theorie kwamen in opkomst het monetarisme, de theorie van de rationele verwachtingen, en de Neo Ricardiaanse theorie. Het monetarisme heeft ook zijn stempel gedrukt op het begrotingsbeleid na 1975. In de micro-economie is vooral de ontwikkeling van de neo institutionele economie (NIE) van grote betekenis geweest. De theorie wordt gewoonlijk onderverdeeld in de transactiekostentheorie, de *property rights* theorie, en de principaal agent of *agency* theorie. De *property rights* theorie heeft een theoretisch fundament gegeven aan de privatiseringsbeweging van de jaren tachtig en daarna. De principaal-agenttheorie is van invloed geweest op de verzelfstandigingsbeweging, het toepassen van het besturen op afstand. De drie theorieën van NIE hebben grote invloed gehad op het nieuwe “managerialism” in de publieke sector, het “modern public management”. Een andere theorie die ontwikkeld werd in die decennia betreft de “public choice” theorie, die voor de analyse van besluitvormingsprocessen in de publieke sector voor de politicus (Downs) en de ambtenaar (Niskanen) het methodologisch individualisme als uitgangspunt neemt.

2 Het beleid van 1975– 1983: Dutch Financial Revolution

a. 1975: Eénprocentsbeleid

De neoklassieke modellen van o.a. Solow, ontwikkeld in de jaren vijftig en zestig, kregen in Nederland navolging in de jaren zeventig in het jaargangenmodel van Den Hartog en Tjan. Hun CPB-publicatie van 1974 betrof een neoklassiek *jaargangenmodel*, later door toevoeging van een bestedingenblok verfijnd tot het VINTAF-model. In het model werd aangetoond dat de stijging van de werkloosheid van de jaren zeventig niet werd veroorzaakt door een tekortschietende vraag, maar door een stijging van de arbeidskosten, op haar beurt veroorzaakt door een stijging van de collectieve lasten. De acceptatie in de politiek van deze benadering veroorzaakte een grote breuk in de begrotingspolitiek. Minister Duisenberg introduceerde in de zomer van 1975, tijdens de opstelling van de *Miljoenennota 1976*, het zogenaamde *éénprocentsbeleid*: de stijging van de collectieve lasten als percentage van het nationale inkomen moest worden beperkt tot één procentpunt per jaar. (Voor een uitvoerige bespreking van de besluitvorming en details, zie Toirkens, 1988.) Gegeven de geraamde stijging van de collectieve lasten met meer dan 1 procentpunt in de komende jaren, waren bezuinigingen nodig. Een radicale omwenteling in de dominante beleidstheorie was een feit. Hoewel in latere jaren het VINTAF-model werd vervangen door andere modellen, is de onderliggende neoklassieke benadering bepalend gebleven voor het beleid.

b. 1976: de ommekeer in het microbudgettair beleid

In het voorgaande is gewezen op de grote veranderingen die zijn ingezet in de jaren zeventig. Verwijzend naar de eerdere tekst worden hier alleen de trefwoorden herhaald: in 1971 de instelling van de Commissie Beleidsanalyse, de bevordering van kosten-batenanalyses en andere vormen van beleidsanalyse, de start van de herwaarderingsoperatie; in 1976 met de nieuwe Comptabiliteitswet het voorschrift dat de memorie van toelichting van een begrotingswet prestatiegegevens moet verschaffen, het voorschrift van meerjarenramingen, aanvankelijk voor slechts 2 jaar en alleen voor de uitgaven en de niet-belastingmiddelen, later voor 4 jaar, het voorschrift dat de begroting moet worden opgesteld volgens het kasstelsel aangevuld met verplichtingenramingen; de Memorie van Toelichting van de Comptabiliteitswet van 1976 had ook gesproken over de noodzaak van *kosten-batenanalyses*⁶. In de jaren zeventig is zoals gemeld weinig van deze beleidslijnen terecht gekomen. Het kost moeite om een ander paradigma ingevoerd te krijgen. Eind jaren zeventig is de COBA opgeheven. In 1981 toen het roer in het ombuigingsbeleid omging werd besloten tot een "downside" versie van de herwaardering, de zgn. heroverwegingsoperatie, die alleen bezuinigingsvoorstellen moest voorstellen. (Zie voor de heroverweging o.a. Postma, 1986).

c. 1981: de veranderende plaats van de overheid: privatisering en verzelfstandiging

In 1981 werden twee rapporten gepubliceerd over een onderwerp dat grote impact zou krijgen op het denken over de plaats van de overheid en op het ombuigingsbeleid. Het eerste was een rapport van een heroverwegingswerkgroep over profijtbeginsel en privatisering (*Heroverwegingsgroep Profijtbeginsel en Privatisering*, 1981). De werkgroep zag vooral ruimte voor intensivering van het profijtbeginsel en slechts weinig ruimte voor privatisering. Het profijtbeginsel is sindsdien zeer vaak toegepast als bezuinigingsinstrument. Het levert extra geld op, en wordt als bezuiniging aangemerkt omdat de netto-uitgaven daardoor dalen. Ik publiceerde in dezelfde tijd mijn rapport *Sanering in de Collectieve Sector* (1981) dat de theorie behandelde van het profijtbeginsel, uitbesteding en afstoten van overheidstaken, en het beëindigen van achterhaalde taken; de zogenaamde bloempjes van Catharina⁷. Naast de theorie presenteerde ik talloze concrete toepassingsmogelijkheden. Al deze methoden zijn daarna zeer vaak toegepast, door kabinetten van verschillende signatuur. In dat verband ben ik tot twee inzichten gekomen. (Boorsma, 1984, 1994 a, b, 1998 a, b). Allereerst de theorie die ten grondslag ligt aan privatisering, in het bijzonder de property rights theorie stelt dat marktbedrijven gemiddeld efficiënter werken dan overheidsbedrijven. Het onderwerp is te ruim om zorgvuldig te behandelen. Het kabinet-Lubbers I wilde privatiseren en gaf alle departementen opdracht om met voorstellen te komen. Het was denkbaar dat een departement met een voorstel kwam waarbij de

⁶ PM: de eerste kosten-batenanalyse betrof de aanleg van het Twentekanaal, in de jaren dertig. Het project leek rendabel, uitgaande van bepaalde vrachttarieven van de NS. Bij de opening van het kanaal verlaagde de NS de vrachttarieven en was het Twentekanaal onrendabel geworden.

⁷ "Voor degenen die deze fraaie term niet kennen de volgende toelichting. Toen czarina Catharina in een park wandelde, zag ze een fraaie bloem. Bang dat de bloem zou worden vertrapt, gaf ze opdracht om een schildwacht bij de bloem te plaatsen. Zij heeft de opdracht nooit ingetrokken, zodat jaren later velen zich afvroegen waarom midden in het park die eenzame wacht stond." (Boorsma, 1981, p.153)

voordelen die in de theorie worden genoemd zonder verder doordenken van toepassing werden verklaard. Ik geef twee voorbeeld.

1. De privatisering van het Loodswezen: een publiek monopolie werd geprivatiseerd omdat dat efficiëntievoordelen zou opleveren. Er werd weinig aandacht geschonken aan de nadelen van een privaat monopolie.
2. De privatisering van het Staatsvissershavenbedrijf. Dat zou de *span of control* van de minister van Verkeer en Waterstaat vergroten. Echter: voor de privatisering had de minister nooit enige bemoeienis met dat bedrijf. De span of control kon niet stijgen.

Daarnaast zie je dat politici en ambtenaren de theorie misbruiken of gebruiken *voor zover die past* in hun eigen beleidsvoornemens.

Los van die onvolkomenheden heeft de privatisering grote impact gehad, in Nederland, en uiteraard een veel grotere invloed in de vroegere USSR en de andere landen in de invloedssfeer van de USSR, maar ook in westerse landen met een eerdere politiek van nationalisatie (UK) en staatsbedrijven (veel ontwikkelingslanden als Mexico, Maleisië, India, enz.). In de loop van de jaren tachtig verstond het Rijk ook verzelfstandiging onder privatisering. Daarmee werd het startschot gegeven voor de instelling van agentschappen de zogenaamde ZBO's. Deze beleidslijn werd versterkt en/of overlapt door de volgende beweging van het contractmanagement.

d. 1983: de veranderende organisatie van de overheid: zelfbeheer

In 1983 publiceerde de heroverwegingswerkgroep Verbaan (heroverwegingswerkgroep Verbetering Bedrijfsvoering Overheid, 1983) een rapport over zelfbeheer, daarna contractmanagement genoemd. Een rapport dat grote invloed zou krijgen op de organisatie van de overheid, zowel de rijksoverheid als de gemeenten en provincies. Concreet: de PIOF-functies (Personeel, Informatisering, Organisatie en Financiën) werden niet langer apart in functionele diensten uitgevoerd, maar werden bij de sectordirecteuren ondergebracht: integraal management. Collega Mol zat in die werkgroep en ontwikkelde een budgettypologie die veel toepassing heeft gevonden (Mol, 1984, 1988).

Er is internationaal sprake van Modern Public Management. Het gaat dan om een combinatie van privatisering, besturen op afstand, verzelfstandiging, introductie van marktwerking in de openbare dienst, bevordering productiviteit, gebruik van kengetallen. Veelal wordt gewezen naar de pioniersrol van Engeland en Nieuw Zeeland. Mol en ik schreven over de Dutch Financial Revolution.

Uit dezelfde tijd stammen de discussies over kerntaken en over publiek private samenwerking (PPS). Via een kerntakendiscussie meende men de overheid te kunnen afslanken en via de PPS meende men via private financiering evenzo het overheidsbudget te kunnen ontlasten. Private financiering is o.a. toegepast bij tunnels en bij een gerechtsgebouw in Almelo.

Kijkend naar het heden. Het profijtbeginsel wordt weer volop toegepast in het regeerakkoord. Dat akkoord noemt ook een PPS voor de aanleg van supersnelwegen en noemt als voornemen de privatisering van het gevangeniswezen. Het regeerakkoord wil voor de departementen ondersteunende functies zoals huisvesting en inkoop onderbrengen in centrale diensten. Het wil voor gemeenten en provincies evenzo regionale uitvoeringsdiensten, RUD's, creëren en via dat middel een bezuiniging

opleggen. De gedachte gaat in tegen de praktijk van integraal management en vergeet de lessen van privatisering en verzelfstandiging. De Rijksinkoopdienst is niet voor niets destijds ontmanteld.

Wat de kerntakendiscussie betreft; nog steeds wordt die discussie gevoerd. Wat men daarbij vergeet is dat het aan de politiek is om de kerntaken aan te wijzen. "Echte overheidstaken" bestaan niet per definitie, maar zijn aangewezen in een politieke besluitvorming, in de grondwet of in andere wetten en regels.

3 Diverse onderwerpen

Enkele andere thema's hebben de nodige aandacht gekregen, ook van mij.

In de eerste plaats worden genoemd de consequenties van de *vergrijzing*. In het oog springende consequenties zijn de stijging van het pensioen en de stijging van de zorgkosten. Al meer dan 10 jaar schrijft de miljoenennota daarover. Om die lasten op te vangen moet het tekort en moet de staatschuld omlaag om budgettaire ruimte te creëren. Er zijn echter veel meer terreinen waar aanpassingen nodig zijn, om de consequenties van de golf op te vangen. Ik kan daar nu niet op ingaan.

Een tweede onderwerp is het eerder genoemde *modern public management (MPM)*. Het gaat daarbij om een veelheid van veranderingen die hier zijn aangeduid, t.w. verzelfstandiging, besturen op afstand, streven naar efficiency en effectiviteit (zie o.a. de bundel van Halachmi and Holzer, 1995), werken met prestatie-indicatoren en dus met een prestatiegerichte begroting, introductie van financieel management en meer in het algemeen introductie van bedrijfsmatige kennis. Hood (1991) merkt op dat MPM verbonden is met vier andere 'megatrends': a. beperking van de overheidsgroei (ombuigingen); b. (quasi-)privatisering; c. ontwikkeling van automatisering; d. internationalisering. Duidelijk is dat de overlap in Nederland ook aanwezig is. Enkele van de genoemde ontwikkelingen zijn dan ook gevoed vanuit de nieuwe institutionele economie en de neoklassieke economie.

Een belangrijk onderdeel van MPM is *publiek financieel management*. Het onderwerp is sinds de jaren tachtig ontwikkeld in de theorie (zie bijv. Coe, 1989) en de praktijk (Matzer, 1984, Premchand, 1990). Een *primeur* was van ondergetekende (Boorsma, Koning e.a., 1983). Mol (1988) volgde met zijn leerboek *Bedrijfseconomie voor de Collectieve Sector* dat inmiddels de vijfde druk beleeft. (Zie ook Groot en Van Helden, 2003, 4^e druk).

Tevergeefs zal men in literatuur uit de tijd vóór 1983 zoeken naar beschouwingen over liquiditeit, cash management, kengetallen, derivaten, leasing, debiteurenbeheer, voorraadbeheer, operationele budgettering, Treasurystatuut, eigen vermogen voor provincies, gemeenten (scholen en corporaties, rating van bedrijven, toepassing in de zorg, enz.) Tegenwoordig heeft elke provincie en elke grote gemeente wel een deskundige op dat gebied. Helaas hebben overheden ook de gevaren van de nieuwe praktijken leren kennen: de uitglijders met derivaten bij enkele corporaties, o.a. in Enschede, enkele gemeenten, w.o. Deventer, en enkele provincies w.o. Zuid-Holland. Een nieuwe loot aan de stam van het MPM is *risicomangement*.

Ombuigingsbeleid

Het wordt hoog tijd om naar het ombuigingsbeleid te gaan. Allereerst de typen.

Zoals ik in mijn oratie van 1980 stelde zijn er twee extremen: decrementeel beleid, door mij snoeien genoemd, en synoptisch beleid, door mij rooien genoemd. Bij snoeien worden fundamentele keuzen uit de weg gegaan. Een populaire vorm is versleutelen: overal x % afhalen: de kaasschaafmethode. Bij rooien worden fundamentele keuzen gemaakt, bij voorkeur op basis van heroverwegingsstudies. In de werkelijkheid is de ideale vorm de *mixed scanning*, van Etzioni: men overziet eerst globaal het geheel en zoomt dan in op enkele onderwerpen. Een combinatie dus van beide technieken. Ideaal omdat politici niet de kennis en niet de tijd hebben om alle onderwerpen en rapporten daarover te bestuderen.

In de jaren zeventig kwam men niet verder dan uitstellen en versleutelen, de zogenaamde herwaardering van 1971 ten spijt. In de jaren tachtig en daarna was de praktijk gemengd. (Zie verschillende artikelen: Boorsma, 1978, 1979, 1980, 1984). Verschillende studies wijzen erop dat de publieke uitgaven blijven stijgen, alle ombuigingsoperaties ten spijt. Daarvoor zijn verschillende verklaringen. Een eerste is die van de grappen en grollen: overheden presenteren ombuigingsmaatregelen die de uitgaven niet reduceren. Het profijtbeginsel is daar een voorbeeld van. Een tweede verklaring ligt in de presentatie: men benoemt de uitgaven en het tekort als een percentage van het nationale inkomen, dat elk jaar stijgt. Een derde verklaring is van Kaufman (1976), die de these opwierp dat overheidsorganisaties onsterfelijk zijn: ze bedenken zelf nieuwe taken. Ik heb dat verschijnsel hiervoor benoemd als *bloempjes van Catharina*. Een vierde verklaring is recent van Paul Light (1997): bepaalde bewegingen zijn als eb en vloed: ze komen steeds weer terug, en zoals de vloed resten achterlaat, laten die bewegingen sporen achter in de organisatie, in de vorm van diensten en ambtenaren. Hij noemt als voorbeeld de *performance budgeting*. Zijn benadering lijkt daarom op mijn visie van ideeën die komen en gaan en soms blijven bestaan.

Instrumenten

Veel gebruikte instrumenten sinds 1981 zijn *verhoging van de doelmatigheid*, *schaalvergroting* en *decentralisatie*. De onderwerpen kunnen gemakkelijk enkele afscheidscolleges vullen. Vandaag wijs ik op het gebruik als bezuiniginginstrument, of misbruik. De Staat heeft de departementen vaak een efficiëntiekorting opgelegd zonder aan te geven hoe die kan of moet worden opgevuld. De lucht uit de begroting persen kan één of twee keer, maar daarna leidt een dergelijk ongerichte korting tot verlaging van het dienstenniveau, tot wachtlijsten en tot kaalslag. Het is een puur snoei-instrument. De staat heeft ook de uitkeringen uit het gemeentefonds en het provinciefonds en de specifieke uitkeringen gekort. Ook nu, in het regeerakkoord zijn er vele kortingen die worden opgelegd aan de lagere overheden. Er worden taken overgedragen met 30% efficiencykorting. Terecht bekritiseerd o.a. door Allers: "Als de Staat denkt dat zo een taak goedkoper kan, waarom doet de Staat dat dan niet?" De kortingen zullen leiden tot hogere gemeentelijke belastingen, langere wachtlijsten, kortingen op subsidies door gemeenten enz.

Ik zoem hier in op het instrument *schaalvergroting* (Boorsma, 1987a,b, en Van der Krogt e.a., 1987). De regering heeft dit instrument op tal van terreinen ingezet. Het aantal gemeenten is sinds 1980 gedaald van ca. 800 naar 430, het aantal waterschappen van 230 naar 26. Soortgelijke ontwikkelingen ziet men bij ziekenhuizen, scholen, energiebedrijven enz. Het argument van de overheid is om te beginnen: schaalvoordelen.

Maar die werden geponeerd, niet eens verondersteld, laat staan onderbouwd. De theorie vertelt dat er naast schaalvoordelen ook schaalnadelen zijn terwijl fuseren op korte termijn altijd geld kost: de uitverdieneffecten. Zowel in mijn publicaties als in mijn werk in de Eerste Kamer heb ik mij zeer vaak gekant tegen de weinig doordachte voornemens. Het regeerakkoord zegt dat gemeentelijke herindeling alleen van onderop mag komen. Maar tevens zegt het dat bij knelpunten de provincie mag ingrijpen. Daar zit de pijn: de provincie kan op basis van dezelfde gebakken lucht met voorstellen komen. Het regeerakkoord wil meer vormen van schaalvergroting toepassen: de "opschaling" van de Randstad.

Actief anticyclisch beleid?

In de jaren zeventig werd de effectiviteit van een anticyclisch begrotingsbeleid in twijfel getrokken. Blinder en Solow (1973) openden de rij critici, gevolgd door Barro (1974) en Brunner en Meltzer (1976). De Neo-Ricardianen als Barro stellen dat een expansief begrotingsbeleid geen effect heeft omdat de subjecten meer gaan sparen om de toekomstige belastingverhoging op te vangen. De consequentie van een vergroting van het financieringstekort op de particuliere consumptie is nihil, zodat *tax financing* en *debt financing* op hetzelfde neer komen: *Ricardian equivalence*. Sinds het pioniersartikel van Barro is er een stroom artikelen gepubliceerd; theoretische en empirische, te veel om hier te bespreken. In Canada is een bundel van empirische en theoretische analyses aan het onderwerp gewijd, met wisselende conclusies (Robson and Scarth, 1994). Johnson (1994) heeft een samenvatting gepubliceerd en daar eigen onderzoek aan toegevoegd. Die samenvatting laat zien dat er zeer verschillende uitkomsten zijn. Zijn eigen onderzoek geeft geen steun aan de *Ricardian equivalence*. Lucas (1994) heeft Johnsons onderzoek gekritiseerd en stelde heel kernachtig: "further investigation of Ricardian equivalence will do nothing but divert us from the potentially serious consequences of the accumulation of government debt in Canada" (p.119). En Lucas wijst erop dat in de periode 1971 -1994 de overheidsschuld als percentage van het nationaal product is gestegen met 300%: "Yet researchers find it difficult to quantify any effects on consumption from this experiment that stand up to scrutiny." (p. 123). Anderen zijn veel negatiever over een expansief begrotingsbeleid. Vooral Tobin (1986) heeft met hulp van een *life cycle* benadering aangetoond dat een expansief begrotingsbeleid op de lange termijn vanwege de groeiende staatsschuld catastrofaal is. In dat verband is het opmerkelijk dat de Amerikaanse topeconoom Larry Summers samen met de minister van Financiën Geithner in de *Wall Street Journal* schreef "dat de economie van Amerika weer groeit dankzij een uitgebreid pakket aan lastenverlichting" (NRC, 25 juni 2010). Ja, conform de huidige inzichten niet verrassend, maar wat is het effect op de lange termijn? Er is voldoende kritiek om uiterst voorzichtig te zijn met een actief begrotingsbeleid, beter om te werken met "rules" dan met "discretion" (zie Boorsma, 1989c). In de tweede helft van de jaren zeventig stelden vele economen tijdens het éénprocentsbeleid dat het land kapot werd bezuinigd. In mijn eenvoudige analyses liet ik zien dat het grotendeels papieren ombuigingen betrof. Soortgelijke kritiek viel ten deel aan minister van Financiën Ruting in de jaren tachtig; ten onrechte zo is gebleken. Ook in de afgelopen maanden, o.a. in de hectiek van de verkiezingen, is vaak gesteld dat de overheid actief moet ingrijpen om een oplopen van de werkloosheid te voorkomen, en om de komende jaren

niet te veel te bezuinigen omdat anders de aarzelende opleving van de economie "in de kiem gesmoord" zou worden.

Gewenste omvang ombuigingspakket 2011-2015

Er zijn drie redenen om de aanpak van het probleem niet uit te stellen. In de eerste plaats het optreden van *vertragingen*, eerder door mij behandeld. Ik heb de eerste 10 heroverwegingsrapporten van voorjaar 2010 gelezen. Daarin worden circa 30 maatregelen benoemd. Daarvan kunnen 5, 16%, in 2011 worden ingevoerd, 15, dus 50% in de loop van 2012 of 2013, 5 na 2015, en enkele zijn niet van ingangsdatum voorzien. Voor mij is duidelijk dat er flinke vertragingen zullen optreden, ook al is het nieuwe kabinet voortvarend van start gegaan.

Een tweede reden om niet uit te stellen is *crowding out*. De overheidsschuld stijgt en dus stijgt de rentelast die meer zinvolle overheidsbestedingen wegdrukt, gegeven de noodzakelijke beheersing van de EMU-normen. Van Griekenland kan men leren dat als de schuld te groot wordt de rente die de kapitaalmarkt vraagt zal stijgen.

Een derde reden is dat het *verband omgekeerd* kan zijn. Als het tekort wordt gereduceerd groeit het vertrouwen van beleggers en zal de gevraagde rente dalen, en stijgt het vertrouwen van ondernemers die meer gaan investeren. En dergelijk verband is aangetoond in Ierland (1983-1986) en Denemarken (1987-1993). (Zie Giavazzi en Pagano, 1990, Bayoumi en Laxton, 1994, Helliwell (1994).

Het Centraal Planbureau heeft berekend dat het houdbaarheidstekort in 2015 4 1/2 % bruto binnenlands product zal bedragen, dat is 29 miljard euro. De politieke partijen hebben ingezet op bedragen oplopend van 12 miljard, met als argument dat meer ombuigen het prille herstel zou schaden, tot 24 miljard. De Kam (2010) heeft beredeneerd dat er circa 19 miljard moet worden omgebogen via uitgavenreductie en circa 4 miljard via lastenverzwaring. Ik ben het met die keuze eens. Ik ben voor een zekere lastenverzwaring om de inkomensgevolgen voor de verschillende bevolkingsgroepen beter te spreiden. Op die manier zou wat mij betreft ook de harde bezuiniging op de kunst geschrapt mogen worden. Omdat de concertzalen vol zitten met vooral mensen met hogere inkomens is verhoging van het tarief LB/IB in de hoogste schijf een betere oplossing.

Korte beoordeling ombuigingspakket Kabinet-Rutte

1. Is het pakket synoptisch en fundamenteel? Ja, ten dele. Er is sprake van een tamelijk fors pakket, dat zoals ik heb verdedigd wat hoger mag zijn. Als men nu stelt dat we voorzichtig aan moeten doen, verschuift men de last naar de komende generatie, hetgeen niet verantwoord is, gegeven de problemen van de vergrijzing en de klimaatverandering.
2. De concrete maatregelen bevatten verschillende onderbouwde en duidelijk benoemde maatregelen. Ik noem de vermindering van het aantal departementen, de splitsing van woonlasten en zorglasten in de AWBZ, de verhoging van de AOW gerechtigde leeftijd naar 66. Mijn kritiek op het laatste: waarom pas in 2020, en waarom niet naar 67?
3. Wat is niet synoptisch? Het akkoord heeft de titel *Vrijheid en Verantwoordelijkheid*. De financiële paragraaf begint met een inleiding van anderhalve bladzijde. De subparagraaf Kleinere overheid heeft een inleiding van enkele regels, de paragraaf

Subsidies evenzo. De paragraaf Immigratie heeft een inleiding van 6 bladzijden. Ik mis een uitgewerkte maatschappij- en toekomstvisie. We zien voorts tal van niet-synoptische maatregelen, zoals Nader in te Vullen, Decentralisatie met efficiencykortingen, nb. van 25 tot 30 procent, bijvoorbeeld van de jeugdzorg, waarbij en passant een greep wordt gedaan in de kas van de provincies, talloze lastenverzwaringen in de vorm van invoering of verhoging leges en eigen bijdragen, verschuiving van de zogenaamde financiering, bijvoorbeeld door voorzieningen uit de basisverzekering Zorg te halen en over te hevelen naar vrijwillige aanvullende financiering. De ontwikkelingssamenwerking wordt verlaagd van 0,8 naar 0,7% bruto nationaal product, terwijl er ook meer wordt toegerekend aan dat plafond. Nederland wil gidsland zijn, maar verslechtert zijn positie. Er zijn meer budgettaire grappen. Zo worden er ook beleidsvoornemens genoemd zonder de budgettaire consequenties te melden.

Suggesties:

- 1) Allereerst had ik in het verleden al voorgesteld om het ministerie van Landbouw op te heffen en taken over te hevelen naar Economische Zaken en Onderwijs. Het regeerakkoord heeft op dat gebied een paar maatregelen genomen.
- 2) Voorts meen ik dat een beperking van de studiefinanciering en van de kinderbijslag tot gezinnen die voldoen aan een inkomenstoets een zinvolle bezuiniging oplevert. Op welke grond ontvangen ouders met redelijke inkomens kinderbijslag en ontvangen hun kinderen een basisbeurs? Zijn de argumenten van destijds onder de huidige omstandigheden nog voldoende? De koppeling aan een inkomenstoets maakt forse bezuinigingen mogelijk onder handhaving van sociale beleidsnormen.
- 3) Het Rijk wil het provinciefonds korten, overigens onder andere op basis van een rapport dat door collegae en mij zwaar is gekritiseerd (Boorsma, Van Helden, Van Leeuwen, 2009). Het is mogelijk om dat fonds geheel te beëindigen, waarbij dan meteen het belastinggebied van de provincies moet worden verruimd, bijvoorbeeld met een huishoudenheffing (Boorsma e.a., 2002). Dat zal de afweging verbeteren, en er is voldoende democratische controle. Momenteel worden provincies steeds meer een leiband gelegd. Langs dezelfde lijn: het Gemeentefonds, goed voor circa 45% van de gemeentelijke inkomsten zou fors kunnen worden gekort ook onder verruiming van het gemeentelijke belastinggebied (Boorsma, 2003, Boorsma, De Kam, Van Leeuwen, 2004, Boorsma, 2006)). Hier blijft een Fonds nodig vanwege de te grote verschillen tussen gemeenten.
- 4) Sinds 1953 is de financiering van de primaire waterkeringen, langs de zee en de grote rivieren, in handen van de Staat. In de commissie-Vellinga waarvan ik deel uitmaakte is geconstateerd dat het Rijk zijn taak verwaarloost; binnen de rijksbegroting wordt die taak afgewogen tegen de EMU-norm voor het tekort, en tegen andere prioriteiten. Ook thans nog, na het rapport van de commissie-Veerman zijn er aanwijzingen in die richting, ondanks de aanstelling van een deltacommissaris. Geef de waterschappen de taak terug, zij hebben de grondwettelijke taak en hebben de waterschapslasten om die taak te financieren. Ik vrees wel dat per saldo deze ombuiging op de rijksbegroting de totale lasten zal verzwaren.

- 5) Dan is een beperking van de hypotheekrenteaf trek een mogelijkheid waar al velen over hebben geschreven. Het huurbeleid is ook in het regeerakkoord genoemd als terrein voor ombuigingen.
- 6) Dan de Benelux. Er is een secretariaat, dat geld kost, doch weinig zichtbare resultaten kan tonen. Dat zou men kunnen opheffen. Beter is het om zoals ik eerder heb voorgesteld meer van de Benelux te maken. Bijvoorbeeld samenvoeging van ambassades, en samenvoeging van Defensie-onderdelen.
- 7) Een oude suggestie die ik eerder heb verdedigd: maatschappelijke dienstplicht voor alle jongeren. Dat kan helpen in de zorg, bij andere beleidsterreinen, bij Defensie, maar zal ook goed zijn voor de integratie van alle jongeren. Ik weet dat een ILO-regel de plicht in de weg staat. Goed voor de regering om daar werk van te maken.
- 8) Over de zorg heb ik in het verleden veel geschreven. Ik stelde liggeld voor, maar er staan al veel eigen bijdragen op de rol. Een differentiatie in ziekenhuizen met veel basisziekenhuizen met een beperkt aantal functies is een oud idee. De huidige ziekenhuizen zijn waarschijnlijk groter dan optimaal. De zorg is een primaire basisbehoefte, wat inhoudt dat burgers er zo nodig meer voor mogen betalen. Dat moet de regering als argument gebruiken om de verplichte basisverzekering te verkleinen. Via de bijstand kan men groepen tegemoet komen die de te hoge lasten niet kunnen opvangen, zoals chronisch zieken en de ouderen die leven van alleen de AOW.
- 9) Publiek private financiering bijvoorbeeld voor snelwegen wordt ook in het regeerakkoord genoemd.
- 10) Tot slot meen ik dat een flinke lastenverhoging nodig is. Maar is een lastenverzwaring niet slecht voor de werkgelegenheid? Er zijn inmiddels goede studies onder andere van het IMF en van De Kam en Caminada (2010) die laten zien dat de gevolgen zeer verschillend zijn. Volgens mij worden de voorgestelde verzwaringen van de provinciale en gemeentelijke en waterschapslasten niet erg afgewenteld, en drukken ze op het huishoudinkomen. Een verzwaring van de inkomstenbelasting in de hoogste schijf is zinvol om de verdeling van de lasten wat te rechten, om het financieringstekort verder te reduceren en om de forse bezuiniging op cultuur te reduceren.

4 Slot

Ongetwijfeld is het mogelijk om nog andere thema's te noemen welke in het verleden wel een rol speelden en nu niet meer, of omgekeerd. De titel van deze afscheidsrede verwijst natuurlijk naar een meesterwerk van Couperus. Eigenlijk is de titel van mijn afscheidsrede niet goed: verschillende ideeën zijn gekomen en gegaan, maar ook weer teruggekeerd, zoals de zonnevlekkentheorie van Jevons, de theorie van de lange golf, een trendmatig begrotingsbeleid, prestatiebegroting en PPBS en bestrijding van administratieve lastendruk; andere ideeën zijn eigenlijk na introductie niet meer verdwenen, zoals de deregulering. *Van oude economen de ideeën die komen en gaan en blijven bestaan.*

In het voorgaande heb ik al te veel thema's aangeroerd, te veel voor een zorgvuldige bespreking. Net als in mijn openbare les verwijs ik naar een uitspraak van een vroegere directeur van de directie Begrotingszaken, drs. Van der Griend: "De openbare financiën zijn een voortdurende bron van vermaak." Dat heeft zeker voor mij gegolden in de bijna

33 jaar dat ik mijn leerstoel heb bekleed. Dat de openbare financiën een voortdurende bron van vermaak zijn, zou men niet meteen zeggen als men voor de taak staat om 18 á 29 miljard euro's aan ombuigingen in te vullen.

De democratie wordt bevorderd door een evenwichtige samenhang tussen de drie dominante richtingen in de politiek, de sociaaldemocratie, het liberalisme en de christendemocratie met haar nadruk op het middenveld. Ik hoop dat de regering erin slaagt om de overheidsfinanciën in de juiste banen te leiden met behoud van de waarden die worden beklemtoond in de verschillende richtingen, zoals gelijkheid, solidariteit, vrijheid, subsidiariteit. Ik hoop met mijn werk in de afgelopen bijna 33 jaar een bijdrage te hebben geleverd aan gezonde overheidsfinanciën.

Peter B. Boorsma

Literatuurlijst

- Barro, R.J. (1974) 'Are Government Bonds Net Wealth' in: *Journal of Political Economy*, Jrg 82, 1095-1117.
- Blinder, A.S. and R.M. Solow (1973), 'Does Fiscal Policy Matter?' in: *Journal of Public Economics*, 2, 319-337.
- Boorsma, P.B. (1978a) 'Het uitgavenbeleid: de rijksbegroting' in: Hoogerwerf, 1978.
- Boorsma, P.B. (1978b) 'De aanvaardbare omvang van het begrotingstekort' in: *Openbare Uitgaven*, nr.5.
- Boorsma, P.B. (1978c) 'Het budgettaire beleid en de ombuigingsoperatie' in: *Economisch Statistische Berichten*, nr. 3177.
- Boorsma, P.B. (1978d) 'De ontwikkeling van de nationale economie en de gevolgen voor de gemeenten' in: *B&G*, 6^e jrg, nr.3, 61 e.v.
- Boorsma, P.B. (1979a) *Het einde van de herwaardering*, paper voor het congres van de vereniging voor Bestuurskunde, Enschede.
- Boorsma, P.B. (1979b) 'De Nota over de voortgang van Bestek '81' in: *Economisch Statistische Berichten*, 64^e jrg., 11-18 april 1979, p. 367 e.v.
- Boorsma, P.B. (1979c) 'De Miljoenennota 1980: het einde van het structurele begrotingsbeleid en de reëntree van de 1%-drukstijging' in: *Economisch Statistische Berichten*, 64^e jrg., 3 oktober 1979, 1008-1013.
- Boorsma, P.B. (1979) 'De Voorjaarsnota of hoe alles nog mee lijkt te vallen', in: *Economisch Statistische Berichten*, nr. 3210.
- Boorsma, P.B. 1980a) *Naar de versoberingsstaat, rooien en snoeien in de verzorgingsstaat*, openbare les, Enschede.
- Idem, in: *Openbare Uitgaven*, 1980, jrg. 12, 3 – 27.
- Idem, 1980a vertaald 'Towards the Austerity State: cutting down and pruning in the welfare state' in: *Planning and Development in The Netherlands*, 1980, nr.1, 32-57.
- Boorsma, P.B. (1980) 'Introduction to 'Towards the Austerity State' in: *Planning and Development in The Netherlands*, 1980, nr.1, 24-31.
- Boorsma, P.B. (1980b) 'Rationalisatie in het uitgavenbeleid van het Rijk', in: Hoogerwerf, 1980.
- Boorsma, P.B. (1980c) 'Ombuiging 1980: het Rijk vraagt surseance van betaling aan' in: *Economisch Statistische Berichten*, 11 juni 1980, 680-682.

- Boorsma, P.B. (1981a) *Sanering in de Collectieve Sector*, Enschede.
- Boorsma, P.B. (1981b), 'Meerjarenramingen en Prestatiebegrotingen', in: *Openbare Uitgaven*, 1981 nr.1.
- Boorsma, P.B. (1981c) 'Het onverantwoorde uitgavenbeleid bij de overheid' in: Bestuurschool Zuid-Holland, *Ombuigen en bezuinigen – gemeente wat nu?*, Den Haag.
- Boorsma, P.B. (1982a) 'Reallocatie van gemeentelijke middelen' in: N.C.M. van Niekerk, red. (1982) *Macht en Middelen in de verhouding rijk – lagere overheid, bijdragen voor een op 15 mei 1981 door het IOO georganiseerde studiedag*, Den Haag.
- Boorsma, P.B. (1982b), 'De Miljoenennota 1983: papier is geduldig' in: *Economisch-Statistische Berichten*, jrg 65, 1074-1080.
- Boorsma, P.B. (1980c) 'Ombuiging 1980: het Rijk vraagt surseance van betaling aan' in: *Economisch Statistische Berichten*, 11 juni 1980, 680-682.
- Boorsma, P.B. (1981a) *Sanering in de Collectieve Sector*, Enschede.
- Boorsma, P.B. (1981b), 'Meerjarenramingen en Prestatiebegrotingen', in: *Openbare Uitgaven*, 1981 nr.1.
- Boorsma, P.B., J.C. Koning e.a. (1983) *Financieel Management in Gemeenten*, Den Haag/Enschede.
- Boorsma, P.B. en H.J. Kelderman (1983) 'Deregulering en Investerings' in: *Openbare Uitgaven, speciaal nummer Deregulering*, 1983, 106-120.
- Boorsma, P.B. (1984e) 'Privatisering' in: *Openbare Uitgaven*, oktober 1984.
- Boorsma, P.B. (1984d) 'De Miljoenennota 1985: één keer ten goede' in: I. Sewandono, red. (1984) *Onze Miljarden, lijnen en breuken in de miljoenennota van 1985*, Rotterdam.
- Boorsma, P.B. (1986c) 'Privatisering' in: Van Nispen en Noordhoek, red. (1986), 83-111.
- Boorsma, P.B. en J.P. Nijzink (1984) *Doelmatigheidsproblemen in het hoger onderwijs*, diesrede universiteit Twente, Enschede.
- Boorsma, P.B. (1986a) 'Value for Money: hoe en waarom' in: NIVRA, 13-33.
- Boorsma, P.B. (1988b) 'De financiële revolutie' in *Financieel Management, themanummer van Bestuur*, 1988, nr.5.
- Boorsma, P.B. (1989c) 'Rules versus Discretion in Fiscal Policy, Some critical remarks on a discussion' in Gerold Krause-Junk, E. (1989) *Public Finance and Steady Economic Growth, papers of the 45th Congress of the International Institute of Public Finance* .
- Boorsma, P.B. (1991c) 'Een minister voor middenstandszaken?' in: *Economisch Statistische Berichten*, 7 augustus 1991, 787.
- Boorsma, P.B. (1993a) 'Economic and Monetary Union and Public Financial management: The Dutch "Public Financial Revolution"', in: *Administration, Journal of the Institute of Public Administration of Ireland*, vol. 41, nr 2, 166 – 177.
- Boorsma, P.B. (1994a) 'Privatisering en politiek-economische afwegingen' in: Verheyen, red. (1994), 33-48.
- Boorsma, P.B. (1994b) 'Privatisation: Political and Economic Considerations' in: Meine Pieter van Dijk en Nico G. Schulte Nordholt, Eds. (1994) *Privatisation Experiences in African and Asian Countries*, Amsterdam.
- Boorsma, P.B. (1994c) 'Coreferaat' in: De Groot en Van Oosteren (1994), 157- 166.
- Boorsma, P.B. and N.P. Mol (1995) 'The Dutch public financial revolution' in: Kickert, Walter J.M. and Frans A. van Vught, Eds. (1995) *Public Policy & Administration Sciences in The Netherlands*, London-New York, 217-229.
- Boorsma, P.B. (1987a) 'Big is beautiful?' in : Van der Krogt, e.a. (1987), 11-17.

- Boorsma, P.B. (1987b) 'Schaal en energie' in: Van der Krogt e.a. (1987), 151-155.
- Boorsma, P.B. (1998a) "Privatizing the Muse "and all that jazz"" in: Boorsma, van Hemel and Van der Wielen, eds, (1998), 23-45.
- Boorsma, Peter B., Annemoon van Hemel and Niki van der Wielen Eds. (1998b) *Privatization and Culture*, Dordrecht.
- Boorsma, P.B. & Onno IJsselsteijn (1998c) *Quality of Multi-Year Forecasting*, NIG working paper 98-6, Enschede.
- Boorsma, P.B. en anderen (2002) *Financiële Slagkracht van de Provincies , Rapport van de ad hoc IPO-commissie Versterking bestuurlijke slagkracht provincies*, Den Haag.
- Boorsma, P.B. (2003) *Gemeentelijk Belastinggebied*, referaat voor de VNG-conferentie 25/3/3, Den Haag.
- Boorsma, P.B., C.A. de Kam, L. van Leeuwen (2004) *Belasten op Niveau, meer fiscale armslag voor gemeenten*, Den Haag.
- Boorsma, P.B. (2005) 'Reflecting on the Welfare State' in: Aloys Prinz et al. 2005.
- Boorsma, P.B. (2006a) 'De Financiële Verhouding Verkend', in: Boorsma en Allers, 2006 (Formeel z.d.), 1-66.
- Boorsma, P.B. en M.A.Allers (2006) *De Financiële Verhouding onder de Loep*, Den Haag.
- Boorsma, P.B., G.J. van Helden, L. van Leeuwen m.m.v. P. Wilms (2009) *De Toekomst van de Financiële Verhouding tussen Rijk en Provincies*, Preadvies, Den Haag.
- Brunner, K. and A.H. Meltzer (1976), 'An Aggregative Theory for a Closed Economy' in: J.L. Stein, Ed., *Monetarism*, Amsterdam.
- Burkhead, Jesse & Jerry Miner (1971) *Public Expenditures*, London and Basingstoke.
- Butter, Frank A.G. den (2010,b) 'Het CPB kan nog niet met pensioen', in *Fiducie*.
- Caminada, C.L.J. (2010) 'Bouwstenen van de Studiecommissie Belastingstelsel' in: *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, Jrg 42, nr.2, 101-116.
- Duijn, J.J. van (1982) 'Aanbodeconomie in Nederland' in: Vereniging voor Staathuishoudkunde (1982), 1-25.
- Duijn, J.J. van (1983) *The Long Wave in Economics, Allen and Unwin*, London.
- Groot, H de, en C.G.M. van Oosteren, red. (1994) *De Toekomst van de Publieke Sector*, Den Haag.
- Halachmi, Arie and Marc Holzer, eds. (1995) *Competent Government: Theory and Practice*, The best of Public Productivity and Management Review, 1985-1993, Burke, Virginia.
- Hatry, Harry P. and John M. Greiner (1986) *Improving the Use of Management by Objectives in Police Departments*, Washington D.C.
- Helliwell, John F. (1994) 'A Comment on "Government Deficits, Debt, and the Business Cycle"', In : William B. P. Robson and William M. Scarth (Eds.) *Deficit Reduction, What Pain, What gain?*, Toronto.
- Heroverwegingswerkgroep Collectieve Uitgaven (1981), deelrapport nr. 3, *Profijtbeginself en Privatisering*, Den Haag.
- Heroverwegingswerkgroep Collectieve Uitgaven, (1981) deelrapport 32, *Privatisering*, Den Haag.
- Heroverwegingswerkgroep Verbetering Bedrijfsvoering Overheid (1983) *Zelfbeheer*, Den Haag.
- Herweijer, M. (1985) *Evaluaties van Beleidsevaluatie en de Arbeidsongeschiktheidsverzekering*, diss. Universiteit Twente, Deventer.
- Kaufman, H. (1976) *Are Government Organizations Immortal?*, Washington D.C.

- Hood, C.C. (1991) 'A public management for all seasons' in: *Public Administration*, vol. 69, 3-19.
- Kam, F. de (2010) 'De overheidsfinanciën in de volgende kabinetsperiode' in: *Economische Statistische Berichten*, 95, 28/5/2010, 324-327.
- Kam, F. de en C.L.J. Caminada (2010) 'Fiscaal instrumentarium voor economisch herstelwerk' (hier ontleend aan Caminada, 2010).
- Kar, H.M. van de (1981) 'Beheersen en Begroten' in: D.J. Wolfson, red. (1981) *Naar een beheersbare collectieve sector*, Deventer.
- Kleinknecht, A. (1986), "Long waves, depression and innovation" in: *De Economist*, vol. 134 (1986), p. 84-108.
- Krogt, T.P.W.M. van der, P.B.Boorsma, J.W. van Deth en D.W.P. Ruiter, Eds. (1987) *Big is Beautiful? Schaalveranderingen in Overheid en Samenleving*, Den Haag.
- Krogt, Th.P.W.M. van der, en A.Spijker (1989) *Contract Management*, Enschede.
- Lee, Robert D. Jr. and Ronald W. Johnson (1977) *Public Budgeting Systems*, Baltimore-London.
- Light, Paul C. (1997) *The Tides of Reform, Making Government Work, 1945-1995*, New Haven and London.
- Linssen, G.W.J.M. (2000) 'De vier beleidsvernieuwingen van MDW' in: *Beleidsanalyse*, 2000, nr 3 /4, 55 – 57.
- Lucas, Robert F. (1994) 'A Comment on "Ricardian Equivalence"' in: Robson and Scarth, eds.
- Merewitz, Leonard, and Stephen H. Sosnick (1971) *The Budget's New Clothes: A Critique of Planning-Programming-Budgeting and Benefit-Cost Analysis*, Chicago.
- Mol, N.P. (1984) 'Zelfbeheer bij de rijksdienst' in *MAB*, 1984, p. 235 e.v.
- Mol, N.P. (1984) 'Zelfbeheer II , Kostenplaatsen budgettering' in: *Openbare Uitgaven*, 1984, 240-256.
- Mol, N.P. (1988b, 2008 5^e dr.) *Bedrijfseconomie van de Collectieve Sector*, Alphen a/d Rijn.
- Nispen, F.K.M. van en D.P. Noordhoek, red. (1986) *De grote operaties*, Deventer.
- NIVRA (1986), *Waar voor je Geld? (value for money auditing)*, Deventer.
- OECD (1987) *The control and management of government expenditures*, Paris.
- Postma, J.K.T. (1986) 'Heroverweging van overheidsuitgaven essentieel voor doelmatig beleid, in: Van Nispen en Noordhoek, red., 63-82.
- Prinz, Aloys, Albert E. Steenge, Jörg Schmidt, eds. (2005) *Reforming the Welfare State*, Münster.
- Robson, William B. P. and William M. Scarth, eds.(1994) *Deficit Reduction, What Pain, What gain?*, Toronto.
- Schilperoort, W. en P.Wierts (2010) 'De conjunctuurgevoeligheid van de Nederlandse begroting', in: *Economisch Statistische Berichten*, Jrg. 95, 23 juli, 458-460.
- Siegel, Nico A. (2007) 'Moving beyond expenditure accounts: the changing contours of the regulatory state, 1980 – 2003' in: Castles, Francis G., ed. (2007) *The Disappearing State? Retrenchment Realities in an Age of Globalisation*, Cheltenham UK.
- Toirkens, S.J. (1988) *Schijn en Werkelijkheid van het Bezuinigingsbeleid 1975-1986*, diss. RUL, Deventer
- Utton, M.A. (1986) *The Economics of Regulating Industry*, Oxford UK.
- Vereniging voor Staathuishoudkunde (1982) *De Economie van het Aanbod. Preadviezen*, Leiden/Antwerpen

Zijlstra, J. (1961) 'Möglichkeiten und Grenzen der Konjunkturpolitik' in: Goedhart, C. (1966a), *Opstellen over Openbare Financiën, Algemene Vraagstukken*, Amsterdam/Brussel.