

60%: een verantwoorde norm?

Nabeschouwing

Heb ik een taboe aangeraakt? Of kwam het alleen ongelegen, dat ik vorig najaar in de Tweede Kamer aangaf, wat naar mijn oordeel in de toekomst een evenwichtige omvang van de collectieve sector zou kunnen zijn? Hoewel ik hoopte, dat een discussie in *ESB* zou kunnen bijdragen tot een zekere objectivering zat kennelijk niet iedereen daarop te wachten. Uitdrukkingen als 'beVries-norm' en 'slag in de lucht' getuigen niet direct van een dringende behoefte aan zakelijke discussie. Tegelijk mag ik optekenen, dat het – althans wat dit blad betreft – een gepassioneerde minderheid was die zo reageerde. Bijdragen als die van Zalm, Kok en Allaart kenmerkten zich wel degelijk door een zakelijke betoogtrant. Het geheel is in ieder geval alleszins de moeite waard om op te reageren. Ik beperk me daarbij tot de hoofdpunten.

Als zodanig beschouw ik:

1. het cijfer van 60% en alles wat daarmee samenhangt;
2. de relatie tussen bezuinigingen, lastenverlichting en economische groei;
3. de conjunctuurgevoeligheid van de norm.

Het cijfer van 60%

Het noemen van het cijfer van 60% is naar mijn indruk de hoofdoorzaak van de ontstane opwinding. Zo'n cijfer noodzaakt tot partij kiezen. De oppositie en de vakbeweging hebben daaraan geen behoefte, omdat zij beseffen dat 60% weliswaar hoog oogt, maar dat er toch altijd nog zo'n *f* 20 mrd. bezuinigd moet worden voordat we op dat niveau aangeland zijn¹. Wie pleit voor meer dan 60% riskeert echter het verwijt of te pleiten voor zwaardere collectieve lasten of zorgeloos om te springen met het financieringstekort. Alleen al vanuit die achtergrond is het begrijpelijk dat Kok zoekt naar een derde weg: de collectieve-uitgavenquote moet niet verlaagd worden door de teller te verlagen (bezuinigingen), maar door de noemer te vergroten (meer economische groei). Zalm heeft aannemelijk gemaakt, dat die benadering inderdaad wellicht meer perspectief biedt dan ik bevroedde. Ik kom daar uiteraard nog op.

De critici ter andere zijde vinden 60%

nog steeds veel te hoog. Breedveld, Lempers en Knoester winden daar geen doekjes om. Maar daarbij erkennen ze tevens dat er nog veel meer bezuinigd moet worden dan *f* 20 mrd. Knoester noemt – anticiperend op de feestrede van Wiegel? – een percentage van 50. Dat impliceert nog zo'n slordige *f* 60 mrd. aan bezuinigingen, waarvan het grootste deel moet worden gehaald bij de overdrachtsinkomens. De ruimte voor lastenverlichting die daardoor vrijgemaakt wordt zal vervolgens een zodanige extra groei genereren, dat de uitkeringsgerechtigden in het jaar 2000 toch beter af zijn dan met mijn "geruststellende Bert-norm"². In feite verwacht dus zowel Kok als Knoester de oplossing van meer groei. Het verschil is echter dat Kok verlaging van collectieve uitgaven niet ziet als onmisbare voorwaarde om extra groei te genereren en dat het daar bij Knoester juist om draait.

Ik kom op de theoretische onderbouwing van die benadering nog terug. Op deze plaats volsta ik met de constatering, dat er zowel aan de strategie van Kok als aan die van Knoester grote risico's zitten. Als de strategie van Knoester faalt is dat voor de sterken geen ramp. Zij missen weliswaar de voordelen van de beloofde groei, maar daar staat tegenover dat zij jaar in jaar uit profiteren van de belasting- en premieverlaging. De zwakkere groepen op wier voorzieningen ter wille van die lastenverlichting wordt bezuinigd, kunnen als de extra groei uitblijft echter naar de aan hen beloofde inverteffecten fluiten. Anders gezegd: als de operatie-Knoester groeineutraal zou uitpakken is het enige effect ervan een continu herverdelingsproces van de zwakkeren naar de sterkeren. Sommigen beschouwen ook dat reeds als heilzaam voor onze verwelijkljke samenleving. Zelf verwacht ik er vooral een hernieuwde polarisatie van en een snelle erosie van de maatschappelijke steun voor het tot dusver gevoerde herstelbeleid.

Tegen deze achtergrond is het niet vol te houden dat mijn keuze voor 60% een kwestie van pure ideologie is, zoals José Toirkens beweert³. Daarbij gaat het er niet om, dat ik het erg vind om op politiek-ethische opvattingen te worden betrappt. Voor de discussie is echter re-

levanter of mijn taxatie omtrent de risico's van beide strategieën een realistische is en of daaraan een zelfstandig argument is te ontleenen om af te koersen op een norm van 60%.

Het risico van de strategie van Kok is uiteraard dat bij het uitblijven van de verwachte groei het financieringstekort opnieuw uit de hand loopt en dat de schade ten slotte alleen kan worden gerepareerd door een nog pijnlijker bezuinigingsbeleid.

60%: uiterste ondergrens?

Knoester stelt dat ik de 60%-norm als uiterste ondergrens gelanceerd heb. Dat is onjuist. Centraal in mijn betoog stond de noodzaak het financieringstekort tot een structureel aanvaardbaar niveau terug te brengen, zonder het economische herstel van de marktsector in gevaar te brengen door nieuwe afwentelingsmechanismen als gevolg van lastendrukverzwaring. Daartoe acht ik een daling van de collectieve-uitgavenquote tot circa 60% nodig. Tegelijk stelde ik, dat er vanuit de marktsector "een argumentatie is op te bouwen dat een geleidelijke verkleining van de collectieve sector en vooral van de collectieve lastendruk de voorkeur verdient boven een stabilisatie daarvan". En aan het slot van mijn betoog schreef ik: "Zou ik me echter wat dit betreft vergissen in die zin dat er bij een hogere economische groei, ook zonder pijnlijke bezuinigingen en met inachtneming van een bevredigend investeringsniveau, toch een geleidelijke daling van de uitgavenquote mogelijk blijkt, dan ben ik uiteraard de laatste om me daartegen te verzetten". Dat wijst naar een bovengrens, niet naar een uiterste ondergrens.

The line we dare not cross

Is 60% toch niet riskant hoog? Velen hebben mij gewezen op de waarschuwing van Friedman, dat 60% "the line (is) we dare not cross". Colin Clark, die in 1945 het percentage van 25 noemde was kennelijk al wat in het vergeetboek geraakt⁴. Terecht heeft José Toirkens er daarom op gewezen dat een objectieve maximum-norm voor de collectieve uitgaven niet te formuleren is. Mijn 60%-norm is dan ook zeker niet bedoeld als

1. Zo stelt W. Kok, 60%: nieuwe normen en gedachten, *ESB*, 20 januari 1988, blz. 83, dat de oppositie om die reden "geen onmiddellijk praktisch belang" heeft bij het omhelzen van de 60%.

2. A. Knoester, 60%: een slag in de lucht, *ESB*, 25 november 1987, blz. 1124.

3. José Toirkens, De Vries verdient geen plaats in financiële leerboeken, *NRC Handelsblad*, 20 oktober 1987.

4. C. Clark, Public finance and changes in the value of money, *The Economic Journal*, 1945, blz. 371-389.

Tabel 1. De belasting- en premiedruk in de OECD in 1985^a

Zweden	50,5
Denemarken	49,2
Noorwegen	47,8
België	46,9
Frankrijk	45,6
Nederland	45,0
Luxemburg	42,8
Oostenrijk	42,5
Ierland	39,1
Verenigd Koninkrijk	38,1
West-Duitsland	37,8
Finland	37,3
Griekenland	35,1
Italië	34,7
Nieuw-Zeeland	34,3
Canada	33,1
Zwitserland	32,1
Portugal	31,1
Australië	30,3
Verenigde Staten	29,2
Spanje	28,8
Japan	28,0
Turkije	16,1

a. Totale belastingopbrengst incl. sociale-zekerheidspremies als percentage van het bbp (marktprijzen)

NB. De belasting- en premiedruk wordt in Nederland over het algemeen uitgedrukt als percentage van het nationaal inkomen.

een universele norm of bovengrens in de zin van Friedman. Het gaat slechts om een vuistregel die in de rest van deze eeuw een nuttige functie zou kunnen vervullen in de Nederlandse economische, maatschappelijke en politieke verhoudingen.

Is 60% niet te hoog?

Wat collectief of privaat gefinancierd wordt is deels een gevolg van de institutionele ontwikkeling van de samenleving. De grens tussen collectieve en andere vaste lasten is in de belevingswereld van veel mensen vaag⁵. We moeten dus niet alleen kijken naar het macro-cijfer van de omvang van de collectieve sector, maar ook naar de waardering voor het voorzieningspakket dat daarvoor wordt geboden. Internationale vergelijkingen van de omvang van de collectieve sector worden daarenboven bemoeilijkt door verschillende statistische gebruiken. Haselbekke en Ros⁶ hebben er terecht op gewezen, dat er allerlei trucs zijn om via andere meetmethoden tot een aanzienlijk lager kengetal te komen voor de omvang van de collectieve sector. Dat maakt de discussie over de 60%-norm echter nog niet tot een kwestie van optiek, zoals zij beweren. Het spreekt vanzelf, dat mijn 60%-norm is gebaseerd op de bestaande statistische gebruiken in ons land. Wijziging daarvan zou consequenties moeten hebben voor de hoogte van de norm.

Tabel 2. De uitgaven aan sociale zekerheid in een aantal EG-landen in 1983 (in nationale valuta x 1 mrd. en in procenten van het bbp)

	Nederland		BRD		Frankrijk		België		VK		Denemarken	
	f	%	DM	%	FF	%	BFR	%	£	%	DKR	%
Ziekte	31,7	8	119,5	7	268,4	7	248,1	6	14,1	5	33,6	6
Arbeidsongeschiktheid	22,9	6	61,4	4	92,3	2	145,5	4	6,7	2	13,4	3
Sub-totaal 1	54,6	14	180,9	11	360,7	9	393,5	10	20,8	7	46,9	9
Ouderdom	33,4	9	133,4	8	366,0	9	320,9	8	28,4	9	52,3	10
Nabestaanden	5,5	1	64,3	4	74,1	2	146,8	4	1,3	0	0,7	0
Gezin	10,4	2	35,8	2	122,4	3	134,4	3	8,3	3	15,0	3
Sub-totaal 2	49,3	13	233,5	14	562,5	14	602,2	15	37,9	12	68,0	13
Werkloosheid	15,7	4	28,6	2	105,4	3	174,3	4	7,0	2	21,0	4
Diversen	4,1	1	19,6	1	49,5	1	37,9	1	4,0	1	14,5	3
Totaal	123,7	32	462,6	28	1078,1	27	1207,8	30	69,8	23	150,3	29

Bron: Eurostat, *Social protection*, 1986, nr. 2, blz. 7-9.

Tabel 3. De wig voor een gehuwde, alleenverdiende gemiddelde werknemer met twee kinderen in 1985 (in procenten van het brutoloon)

	Nederland	BRD	België	Denemarken	VK	Zweden
	%	%	%	%	%	%
Bruto loonkosten	123,5	117,0	143,7	102,9	110,5	131,0
- Sociale-zekerheidsbijdragen van werkgevers	23,5	17,0	43,7	2,9	10,5	31,0
Bruto loon	100	100	100	100	100	100
- Betaalde inkomensbelasting	8,1	10,9	17,7	34,3	17,9	33,9
- Sociale-zekerheidsbijdragen van werknemers	26,5	17,0	12,1	5,5	9,0	0,0
- Totaal	34,6	27,9	29,8	39,9	26,9	33,9
Netto loon	65,4	72,1	70,2	60,1	73,1	66,1
- Inkomensoverdrachten-om-niet van de overheid	8,1	4,8	11,9	4,0	8,4	7,7
Beschikbaar inkomen	73,5	76,9	82,1	64,1	81,5	73,8
Wig (bruto loonkosten/beschikbaar inkomen)	168	152	175	161	135	177

Bron: OECD, *The tax/benefit position of production workers 1981-1985*, Parijs, 1986.

Om twee redenen acht ik de bijdrage van Haselbekke en Ros niettemin waardevol:

1. zij vestigen de aandacht op het risico van begripsvervuiling;
2. zij vestigen de aandacht op de kwetsbaarheid van internationale vergelijkingen.

Het eerste – ook door Kok genoemde – risico geldt voor alle politieke kengetallen die als norm gehanteerd worden. Dus ook voor het financieringsstekort en de collectieve-lastendruk. Het is niet moeilijk zijn uit recente jaren treffende voorbeelden te geven van optische verschuivingen die primair bedoeld waren om bij voorbeeld het financieringsstekortcijfer te beïnvloeden. Dit vervuilingrisico kan dus niet specifiek tegen de 60%-norm in het veld gebracht worden. Hoogstens kan gesteld worden: hoe meer normen, des te meer kans op vervuiling.

Internationale vergelijkingen vallen nogal eens verschillend uit al naar gelang de instelling die het onderzoek ver-

richt. Zo komt bij voorbeeld het Statistisch Bureau van de EG tot aanzienlijk kleinere verschillen tussen de collectieve-lastendruk en de omvang van de sociale zekerheid in de EG dan de OECD (zie de tabellen 1 en 2).

Cijfers over de omvang en samenstelling van de wig zijn vermeld in tabel 3; gegevens over de omvang en samenstelling van de sociale zekerheid in tabel 2. Cijfers als deze worden dan – zoals Kok terecht opmerkt – nog eens voor 2-3 punten gedeflatteerd door de Nederlandse gewoonte om bruto-uitkeringen te verstrekken in plaats van netto-uitkeringen zoals in de meeste andere landen gebruikelijk is. Daarenboven wijst Drees⁷ op de deflatteerende effecten

5. Aldus ook Allaart, 60%: invloed op de arbeidsmarkt, *ESB*, blz. 162, 163 en W. Drees, Van Zijlstra-kader naar 1%-norm, in: A. Knoester (red.), *Lessen uit het verleden*, blz. 207.

6. A.G.J. Haselbekke en A.P. Ros, 60%: optiek zonder inhoud, *ESB*, 9 december 1988, blz. 1168-1170.

7. W. Drees, op. cit., blz. 209.

ten van het in de rijksbegroting openen van de woningwetbouw (tot voor kort), de PTT-investeringen en de financiering van ambtenarenpensioenen op basis van kapitaaldekking. Het laatste deflatteert ook ons financieringstekort met ten minste 2 punten. Op basis van het voorgaande is het niet moeilijk de stelling te relativiseren, dat de Nederlandse collectieve sector zoveel groter is dan in andere Europese landen en dat wij met name zoveel meer uitgeven aan sociale zekerheid dan in die landen.

Ik wil mijn kracht daar evenwel niet in zoeken. Mijn betoog scharnierde om andere punten. Wel kan gesteld worden dat opposenten, die veel gewicht toekennen aan het argument dat Nederland zich niet duurzaam een veel grotere collectieve sector kan veroorloven dan vergelijkbare landen, er goed aan zouden doen om zich er nog eens van te vergewissen hoeveel onze collectieve sector nu werkelijk groter is dan in die andere landen. Nog interessanter zou het zijn als ze dan ook nog eens preciezer kijken bij welke uitgavencomponenten de verschillen zitten. Dat zou behulpzaam kunnen zijn om ook wat specifiek aan te geven waar de correcties moeten worden aangebracht.

Kan het niet lager?

Alleen Zalm⁸ heeft een serieuze poging gedaan mijn zorg weg te nemen dat een lagere collectieve-uitgavenquote dan 60% in ons land alleen ten koste van zeer pijnlijke bezuinigingen bereikbaar is. Zalm meent dat ook zonder zulke paardemiddelen in de jaren negentig een verlaging met 1 – 1,6 punt per jaar bereikbaar is. Het aantrekkelijke van zijn benadering is, dat hij per uitgavencategorie specifiek taxeert wat de mogelijkheden zijn. Dat nodigt uit tot een zakelijke uitwisseling van argumenten. Ik ga op die uitnodiging graag in.

Een eerste punt dat dan opvalt is dat Zalm uitgaat van een hoog groeitempo. Voor de productie als geheel mikt hij op 3%; voor de marktsector impliceert dit een productiegroei van ongeveer 4%. Hoe hij aan die hoge groeivoet komt is niet duidelijk. Ik sluit echter niet uit dat hij, evenals Knoester, uitgaat van de veronderstelling, dat de combinatie van uitgavenbeheersing, lastenbeperking en loonmatiging, die in zijn scenario besloten ligt, tevens de hoge groeivoet genereert.

De gevoeligheid van de benadering voor een tegenvallende groei wordt door Zalm zelf ruitelijk erkend. Aan het eind van zijn artikel vermeldt hij dat 1% minder groei tot gevolg heeft dat de uitgavenquote 0,7 procentpunt per jaar minder daalt (noemereffect 0,6 en tellereffect 0,1-0,2). Van de reductie met

10-16 punten in tien jaar zou dan hoogstens de helft overblijven.

Ook met betrekking tot de verschillende uitgavencomponenten gaat Zalm steeds uit van nogal rozige scenario's voor de uitgavenbeheersing. Zo veronderstelt hij voor de overheid en de kwartaire sector een werkgelegenheids-groei van respectievelijk -0,2 en 0,5% per jaar. Het middenscenario van het CPB gaat voor de kwartaire sector uit van 2% groei per jaar. De taxatie van Zalm sluit aan bij het rapport van de commissie-Dekker. Reeds bij de huidige groei blijkt het echter niet te gelukken om de bezuinigingstaakstellingen in deze sector te halen. Men moet dan wel over groot optimisme beschikken om aan te nemen, dat dat wel gelukt in een periode waarin de economie zich aanzienlijk gunstiger ontwikkelt.

Een tweede component wordt gevormd door de materiële overheidsbestedingen. Zalm acht een geleidelijke daling van de materiële consumptie en een stabiele investeringsquote haalbaar. Ik acht het waarschijnlijker dat een eventuele daling van de overheidsconsumptie ten minste wordt gecompenseerd door een geleidelijke stijging van de overheidsinvesteringen. Die quote bedraagt nu 1,75, maar wordt door velen te laag gevonden en zou volgens de Commissie van Economische Deskundigen van de SER eigenlijk 4 moeten bedragen⁹. Ik wijs ook op de actuele discussie over het te lage niveau van overheidsinvesteringen.

Een niet onaardige bijdrage verwacht Zalm ook van de daling van de quote van de rentelasten. Dat spoort niet met de prognoses in de Miljoenennota's van de afgelopen jaren. Maar wellicht ligt hier de waarheid in het midden.

De grootste bijdrage aan de daling van de uitgavenquote verwacht Zalm van de sociale uitkeringen. Hij verwacht op dit punt aanzienlijk gunstiger ontwikkelingen dan de *Financiële nota sociale zekerheid 1988*, waaraan ik refereerde. De grote winst komt in zijn benadering uit een daling van de werkloosheid. Die winst staat en valt met de veronderstelde hoge economische groei en lage groei van de arbeidsproductiviteit in de marktsector.

Ruim eenderde van de besparingen in de sociale zekerheid wordt geleverd door de veronderstelde voortgezette nominale bevrozing van de uitkeringen bij een contractloonstijging van 2%. Dat leidt tot een relatieve verlaging van bijvoorbeeld het minimumloon en de AOW met meer dan 20% in tien jaar. Zelfs Wiegel zou daarvan weleens kunnen schrikken. De verhouding minimummodaal die zich in netto termen thans reeds weer op het niveau van 1975 bevindt, zou dan groter worden dan ooit.

Al met al ben ik van oordeel dat Zalm

– zelfs bij een groei van 3% – de mogelijkheden tot verlaging van de collectieve-uitgavenquote zeker met een factor 2 overschat. Zelfs dan biedt een gunstig tempo van economische groei evenwel meer ruimte voor verlaging van de uitgavenquote dan ik veronderstelde. Het lijkt daarom alleszins de moeite waard om door middel van een systematische analyse van de belangrijkste homogene uitgavencategorieën na te gaan hoe de ontwikkeling daarvan op langere termijn beheerst kan worden. Dat bevordert een rationele discussie over de ontwikkeling van de collectieve uitgaven. Zalm heeft daartoe een uitstekende aanzet gegeven. In feite heeft het tweede kabinet-Lubbers met deze aanpak reeds een begin gemaakt.

Inzet of resultaat?

Politiek en bestuurlijk is de hamvraag of een daling van de uitgavenquote tot onder de 60% inzet of resultaat van het beleid moet zijn. Anders gezegd, hoe moet er in het scenario van Zalm gegaan worden als de groeivoet van 3% onverhoopt niet gerealiseerd wordt? Wordt de lastenverlichting dan als een zo vitaal groei-ondersteunend instrument beschouwd dat een aanzienlijk forser bezuinigingsbeleid gevoerd moet worden om via aanpassing van de teller alsnog de voorziene daling van de uitgavenquote te forceren?

Zalm spreekt zich daarover niet uit. Knoester in de jubileumbundel van de Vereniging voor de Staathuishoudkunde wel als hij pleit voor een "omgekeerd 1%-beleid"¹⁰. Op basis van tentatieve berekeningen verwacht hij daarvan een versnelling van de groei met 1-2%. Erg zeker van zijn zaak kan hij echter niet zijn, gelet op het feit dat hij in dezelfde bijdrage de vloer aanveegt met het voorspellend vermogen van economische structuurmodellen.

Voor zover mij bekend zijn de effecten van de tentatieve berekeningen waarop Knoester doelt niet alleen zeer onzeker, maar ook alleen van toepassing op situaties waarin de bezuinigingen volledig geconcentreerd zijn op overdrachtsinkomens, zodat er geen productie en werkgelegenheid in de collectieve sector wegvalt.

Een keuze voor de groeistrategie van Knoester houdt zodoende wel degelijk een forse kans in, dat een aanzienlijk harder bezuinigingsbeleid nodig

8. G. Zalm, 60%: de collectieve-uitgavenquote in de jaren negentig, *ESB*, 18 november 1987.

9. Commissie van Economische Deskundigen, *Tekorten en schuld van de publieke sector*, SER-publicatie 85/27.

10. Zie A. Knoester, Toekomstverkenning, in de door hem geredigeerde bundel *Lessen uit het verleden*, blz. 504 en 505.

is dan Zalm ons voorhoudt. Zalms eigen benadering dwingt daartoe niet. Die laat ook ruimte voor een aanpak waarbij per homogene groep, op basis van een intrinsieke beoordeling van de eigen merites, het uitgavenverloop voor een langere periode wordt gebudgetteerd. Dat is in feite wat ook door Kok wordt bepleit.

Politiek en bestuurlijk is daar best wat voor te zeggen, al was het alleen maar omdat gebrek aan beheersing in de ene sector niet langer doorwerkt naar alle andere sectoren. Maar er zitten ook risico's aan. In de eerste plaats het risico, dat de collectieve discipline van de ministerraad verzwakt. In de tweede plaats biedt zo'n benadering geen ruimte voor aanpassing op grond van macro-ontwikkelingen. Daarom zal een dergelijke aanpak het toch niet kunnen stellen zonder een robuuste macro-norm, die in geval van overschrijding verplicht tot correcties. In die zin zou bij voorbeeld een 60%-norm in de jaren negentig kunnen functioneren als uiterste bovengrens voor het totaal van de budgetten per homogene uitgavencategorie.

Bezuiniging, lastenverlichting en groei

Hiervoor heb ik reeds blijk gegeven van mijn twijfels omtrent de theoretische basis van de opvatting, dat een simultaan proces van bezuiniging en lastenverlichting substantiële groei-impulsen genereert. Knoester gelooft daar in. Centraal in de door hem genoemde analyses staat dat belastingverlaging "een gematigde loonontwikkeling bevordert en daarmee bijdraagt aan de instandhouding respectievelijk verbetering van de Nederlandse concurrentiepositie. Tegelijk verkleint zo'n beleid de wig, waardoor onder meer de flexibiliteit van de arbeidsmarkt kan worden vergroot en het zwarte circuit kan worden teruggedrongen". Ook Breedveld en Lempers verwachten van deze benadering nogal wat en verwijzen ter ondersteuning daarvan naar een CPB-simulatie van de periode 1972-1984 bij een gematigder loonontwikkeling en collectieve-uitgavengroei.

Knoester verwijt mij dat ik geen hoge verwachtingen heb van deze benadering. Mijn verwijzing naar de Verenigde Staten, waar een omvangrijke belastingverlaging plaatsvond zonder noemenswaardige duurzame positieve effecten voor de groei, acht hij misplaatst omdat het noodzakelijke complement van de bijbehorende bezuinigingen zou hebben ontbroken. Juist dat maakt het merkwaardig, dat hij in zijn hiervoor geciteerde toelichting wel uitlegt welke groei-impulsen van belastingverlaging zijn te verwachten, maar niet welke

groei-impulsen van bezuinigingen zijn te verwachten. Dat moeten dan toch wel heel bijzondere bezuinigingen zijn, tenzij hij uitgaat van het klassieke model van volledige capaciteitsbezetting en gunstige afzetverwachtingen die geen invloed hebben op de investeringsactiviteit¹¹.

Schouten meent dat het vooral van de omstandigheden afhangt of het effect per saldo positief of negatief is. Voor de Nederlandse verhoudingen lijken de klassieke veronderstellingen niet erg actueel. Als de wereldhandel langzamer groeit, beschouwen wij dat als een tegenvaller voor de exportgroei en gaan dus uit van ruimte in de capaciteit dan wel een positief verband tussen exportvraag en capaciteitsgroei. Het is moeilijk in te zien waarom binnenlandse vraaguitval dan geen negatieve effecten op de groei zou hebben. Is aan die veronderstellingen niet voldaan, dan zal de positieve groei-impuls van een belastingverlaging niet versterkt maar verzwakt worden door complementaire bezuiniging. Volgens Haavelmoo zou het uiteindelijke effect op de groei zelfs negatief moeten zijn. Bekend is dat dat ook geldt voor de door Knoester geraadpleegde Schouten.

De verleiding is groot om hier nog eens uitvoerig op alle theoretische en empirische aspecten van de theorie van Knoester in te gaan. Daartoe ontbreekt evenwel niet alleen de ruimte: het zou ook volstrekt overbodig zijn na de voortreffelijke uiteenzetting over dit onderwerp in de bijdrage van Allaart. Ook in het recente tweejaarlijkse rapport van de Organisatie voor Strategische Arbeidsmarktonderzoek wordt de 'inverted Haavelmoo'-theorie zorgvuldig gewogen en te licht bevonden¹². De te neer van deze analyses wijkt niet af van die in een eerdere studie van de OECD¹³. Evenals het artikel van Allaart handelen deze studies niet alleen over de te verwachten macro-effecten van een gelijktijdige verlaging van collectieve uitgaven en lasten, maar ook over de te verwachten effecten in de microsfeer van wigverkleining. Ik beweer niet dat de conclusies van deze onderzoeken eenduidig zijn; wel, dat de eventuele positieve effecten te onzeker zijn om daarop een groeistrategie te baseren, zeker niet als die strategie met een zekerheid grenzende waarschijnlijkheid leidt tot een aanscherping van de maatschappelijke en politieke tegenstellingen.

Het feit dat ik de zegeningen van een simultaan proces van bezuinigen en lastenverlichting te onzeker vind, betekent uiteraard niet dat ik van oordeel zou zijn, dat van lastenverlichting geen enkele bijdrage tot loonkostenmatiging te verwachten is. In mijn eerste bijdrage schreef ik daarover dat "een wat achterblijvende groei van de collectieve

uitgaven ruimte (zou) bieden voor verlaging van belasting- en premiedruk en aldus (zou) bijdragen tot.....loonmatiging. Het pluspunt zit daarbij in de versterking van de concurrentiepositie". Niet alleen Knoester, ook anderen hebben deze passage kennelijk niet kunnen plaatsen in mijn betoog. Zo schrijven Breedveld en Lempers op één en dezelfde pagina: "De loonkostenmatiging kan... worden ondersteund door verlaging van de collectieve-lastendruk". "De Vries gaat hieraan voorbij....", en "De Vries bestrijdt niet, dat een verlaging van de collectieve-lastendruk kan bijdragen aan loonkostenmatiging".

De Vries ging daar inderdaad niet aan voorbij. Hij beschouwde het evenwel niet als een noodzakelijke en/of voldoende voorwaarde voor loonmatiging. Wat het eerste betreft verwees ik naar de ervaring sedert het begin van de jaren tachtig, waaruit blijkt dat onder druk van de economische omstandigheden ook zonder lastenverlichting een jarenlang volgehouden proces van loonmatiging mogelijk is, dat ruimte biedt voor versterking van concurrentiekracht, winstherstel en investeringsgroei. Wat het tweede betreft wijzen Allaart en Kok terecht op de vraag of het wel verantwoord is afwentelingscoëfficiënten die in de jaren zeventig golden bij een uitdijende collectieve sector in de jaren tachtig van toepassing te verklaren op een inkrimpende collectieve sector.

Ik deel die twijfel, maar ga daarin niet zover als Kok, die meent dat afwenteling van stijgende collectieve lasten in de toekomst wel voorkomen kan worden door een goede beleidscoördinatie met de sociale partners. Met Allaart ben ik overigens van mening, dat de mate van afwenteling nauw samenhangt met de wederzijdse machtposities en de vorm die de lastenverlichting wordt gegeven. Zo verwacht ik onder de huidige omstandigheden een aanzienlijk grotere bijdrage aan de loonkostenmatiging van verlaging van werkgeverslasten dan van verlaging van tarieven van de loon- en inkomstenbelasting.

Van lastenverlichtingen gefinancierd uit bezuinigingen op voorzieningen, die werknemers beschouwen als een onderdeel van het arbeidsvoorwaardenpakket, verwacht ik evenmin als Allaart een bijdrage tot loonkostenmatiging. Terecht herinnert hij in dit verband aan

11. Zie hierover D.B.J. Schouten, Het verband tussen collectieve bestedingen en de werkgelegenheid in bedrijven, in: *Inkomensverdeling en openbare financiën; opstellen voor Jan Pen*, 1981.

12. OSA-rapport, *Arbeidsmarktperspectieven*, blz. 20-21 en 26-28; opgemerkt zij overigens dat Allaart deel uitmaakt van de programmaleiding van de OSA.

13. OECD, *The role of the public sector*, special issue 1985, blz. 160-175.

de ervaringen met de wijziging van de Ziektewet, toen werkgevers en werknemers een poging tot wigverkleining door beperking van wettelijke uitkeringsrechten in de kortst mogelijke tijd ongedaan maakten door compensatie in het bovenwettelijke traject. Wellicht ligt hier ook de verklaring voor het feit, dat werkgevers in het algemeen volstrekt niet gemotiveerd zijn om de bovenwettelijke kop op de wig aan te pakken.

Wat de hoofdlijn betreft koos ik ook op het punt van de afwentelingsrisico's voor spelen op safe. Dat houdt in: geen nieuwe afwentelingsrisico's nemen, maar ook niet gokken op een proces, dat spiegelbeeldig zou moeten verlopen ten opzichte van de jaren zeventig. Het eerste impliceert dat de noodzakelijke verlaging van het financieringsstekort niet mag worden bereikt door een verzwaring van de collectieve-lastendruk. Zelfs de opbrengst van reparatiewetgeving heb ik daarbij buiten beschouwing gelaten. Die kan dus worden ingezet voor loonkostenmatiging. Het tweede houdt in dat ik de strategie van Knoester economisch, maatschappelijk en politiek te riskant vind, wegens de veel te zwakke theoretische en empirische basis.

Impliceert dat nu, dat ik me al bij voorbaat neerleg bij een laag groeitempo? Volstrekt niet. Er zijn gelukkig betere methoden om een groeistimulerend beleid te voeren. Maar daarover gaat deze discussie niet.

Omvang en mutaties van de collectieve sector

In mijn eerste bijdrage stelde ik dat het niet zozeer de omvang als de mutaties van de collectieve grootheden zijn, die van belang zijn voor de groeikracht van de economie. Die stelling was een reactie op de bewering van o.m. Knoester en Bomhoff, dat ons land zich niet duurzaam een grotere collectieve sector kan veroorloven dan andere landen. Ik illustreerde die stelling met een puntenwolk, waaruit bleek dat er internationaal geen systematisch verband bestaat tussen de omvang van de collectieve sector en de gerealiseerde economische groei. Volgens Knoester begaf ik mij daarmee op jacht naar het ooi-effect; met andere woorden: als ik al een correlatie gevonden zou hebben, dan zou er sprake geweest zijn van een nonsens-correlatie, omdat het eenvoudig onzin is om een causaal verband tussen beide grootheden te verwachten.

Maar was dat nu niet precies wat ik beweerde? En is het dan niet handzaam die bewering te ondersteunen met een puntenwolk waaruit blijkt, dat er tussen de beide variabelen zelfs geen nonsens-correlatie bestaat? Ove-

rigens doet het merkwaardig aan, dat Knoester na zijn uithaal over het ooi-effect nog ongeveer de helft van zijn verhaal besteedt aan het construeren van een zodanige selectie van landen en cijfermateriaal, dat er toch een significante(?) nonsens-correlatie te berekenen valt. Ook Breedveld en Lempers vonden het de moeite waard daar energie in te steken. Tot een opvallend resultaat komt ook Allaart, die voor de belangrijkste Europese landen een duidelijke positieve correlatie ontdekte tussen de werkgelegenheids groei en de marginale wig. Ik ben er niet helemaal gerust op, dat die correlatie door mijn opponenten als volstrekt onzin zou zijn bestempeld, indien er sprake zou zijn geweest van een even duidelijke negatieve correlatie. Zelf ging en ga ik niet verder dan de conclusie dat het verschil in groeikracht kennelijk vooral veroorzaakt wordt door andere factoren dan de omvang van de collectieve sector en de marginale wig.

Merwaardig vind ik het, dat het onderscheid tussen de omvang en de mutaties van de collectieve sector, dat ik zorgvuldig maakte, door Knoester met elkaar wordt verward. Als hij bij voorbeeld verwijst naar het oorzakelijke verband tussen de omvang van de collectieve sector en het tempo van de economische groei, gaat het in feite over modellen waarin niet de invloed van de omvang maar van mutaties van de collectieve sector worden onderzocht.

Werkt een uitgavennorm pro-cyclisch?

Kok en Toirkens voeren als bezwaar tegen een uitgavennorm aan dat deze pro-cyclisch zou werken. Strikt onvermijdelijk is dat echter niet. Weliswaar zou toepassing van de norm op de feitelijke groei per jaar tot gevolg hebben dat het expansietempo van de uitgaven mee-ademt met de conjunctuur, maar desgewenst kan er dan nog altijd via manipulatie van de collectieve-lastendruk aan 'functional finance' worden gedaan.

Dat neemt niet weg dat bepaalde categorieën uitgaven – zoals werkloosheidsuitgaven – naar hun aard tegen de conjunctuurbeweging in moeten kunnen ademen. Er zou best wat voor te zeggen zijn die alleen structureel te budgetteren en buiten de op de feitelijke ontwikkeling per jaar toe te passen norm te houden. Dat vergt dan overigens wel beperking tot enkele uitzonderlijk conjunctuurgevoelige uitgaven-categorieën. Anders wordt de norm in de kortste tijd boterzacht.

In theorie zou het uiteraard nog beter zijn de hele uitgavennorm toe te passen op de trendmatige groeivoet over een kabinetsperiode. Dat houdt echter gro-

te risico's in als de groei tegenvalt. Tijdens het kabinet-Van Agt I hebben we daarmee een hoog leergeld betaald. Wel zou – aansluitend op de analyse van Zalm – een norm van circa 60% slechts van toepassing verklaard kunnen worden op een groeivoet die niet hoger is dan 2,5%. Daarboven moet inderdaad een geleidelijke verlaging bereikbaar zijn.

Overigens geldt het pro-cyclische bezwaar uiteraard in het kwadraat tegen een financieringsstekortnorm zoals die – uit nood geboren – functioneert tijdens de kabinetten-Lubbers I en II. In die zin moet een al dan niet geamendeerde uitgavennorm ook in de ogen van Toirkens en Kok ten minste een stap vooruit zijn; zeker indien dat gecompenseerd wordt door ruimte voor 'functional finance' via de lastenkant. Het voordeel daarvan zou overigens ook zijn, dat de discussie over het gewenste uitgavenniveau niet wordt vertroebeld met argumenten van conjunctuurbeleid.

Slot

Afrondend zou ik niet willen beweren dat mijn 60%-norm verheven moet worden tot een universele norm voor alle tijden en alle omstandigheden. Er kleven stellig ook enkele schoonheidsfouten aan, die overigens tegen elke macro-norm voor de overheidsfinanciën aangevoerd kunnen worden. Op enkele punten moet de norm wellicht geamendeerd worden, bij voorbeeld als het gaat om ingebouwde stabilisatoren, zoals de werkloosheidsuitkeringen.

Als de groei meezit, kunnen we wellicht in de tweede helft van de jaren negentig zelfs wel onder die 60% komen. Dat vergt dan echter wel een zeer gedisciplineerd uitgavenbeleid, waarbij dankbaar gebruik gemaakt zou kunnen worden van een aantal door Zalm aangereikte handvaten.

Juist daarom blijft een bovengrens van rond 60% – op basis van de huidige definities – tot ver in de jaren negentig naar mijn oordeel een goed bakken voor een zorgvuldig beleid; zorgvuldig in de zin, dat noch met de overheidsfinanciën, noch met de economie, noch met essentiële overheidsvoorzieningen onverantwoorde risico's worden genomen.

B. de Vries