

# 60%: een verantwoorde norm?

Gedurende enige jaren heeft de omvang van de collectieve sector weinig discussie opgeroepen. In het algemeen was men het erover eens dat de overheid te groot was en dat afslanking noodzakelijk was. Nu er enige jaren van bezuinigingen achter de rug zijn wordt echter de vraag interessant tot hoe ver er moet worden doorbezuinigd. De voorzitter van de tweede-kamerfractie van het CDA heeft het initiatief tot deze discussie genomen. Tijdens de algemene beschouwingen verdedigde hij de stelling dat de overheidsuitgaven zich op de lange termijn zouden moeten stabiliseren rond 60% van het nationale inkomen. In dit artikel wordt deze stelling nader onderbouwd.

## DR. B. DE VRIES\*

### Tien jaar geleden

Bijna tien jaar geleden heb ik in het voetspoor van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid in dit blad de vraag aan de orde gesteld of er zoiets bestaat als een economisch draagvlak 1).

Daarbij ging het in wezen om drie punten:

- is de collectieve sector voor z'n financiering uiteindelijk afhankelijk van de draagkracht van de marktsector?;
- werd de marktsector door een cumulatie van ontwikkelingen - met name stijgende collectieve lasten en afwentelingsprocessen - overbelast?;
- vormde deze ontwikkeling een ernstige bedreiging voor de toekomstige ontwikkeling van welvaart en werkgelegenheid?

De analyse in het artikel was nogal theoretisch, de lading echter duidelijk politiek en in die dagen niet populair 2). Niettemin onstond er een boeiende discussie die haar vervolg vond in een inleiding voor het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven, waarvan de inhoud eveneens in dit blad werd gepubliceerd 3). In dit artikel ging ik in op de problemen die zijn ontstaan doordat de collectieve sector en de marktsector probeerden de problemen over en weer op elkaar af te wentelen. Sinds 1971 was de werkgelegenheid in de marktsector jaarlijks met 1 ½% teruggelopen. De afgestoten arbeidskrachten kwamen als uitkeringsgerechtigden de collectieve sector binnen. Hierdoor stegen de collectieve uitgaven en moest ook de lastendruk omhoog. De werknemers en hun organisaties wentelden deze lastenverzwaring af op de werkgevers, waardoor de winsten nog meer onder druk kwamen en de marktsector opnieuw een uitweg zocht door het afstoten van arbeid. Zo begon het proces zich zelf te versterken en kwamen we terecht in een vicieuze cirkel. Ik constateerde in het artikel dat bevordering van de groei in de eerste plaats vereiste dat het beschikbare winstinkomen weer op een hoger niveau zou komen. Bovendien pleitte ik voor een betere beheersing van de collectieve uitgaven door bepaalde automatiseringen, zoals het trendbeleid en de koppelingsmechanismen, uit het systeem te verwijderen.

Uit deze samenvatting blijkt dat ik me destijds vooral zorgen maakte over de gevolgen die een voortgaande groei van de collectieve sector via de daaruit voortvloeiende afwentelingsprocessen zou hebben voor de gezond-

heid van de marktsector. Van een noodzaak tot sanering van de overheidsfinanciën was toen nog geen sprake. In feite kwam mijn pleidooi neer op een stabilisatie van de collectieve sector op het toen bereikte niveau van 60% van het nationale inkomen. Het politieke klimaat was daarvoor toen echter nog lang niet rijp.

### De politieke discussie

Ook wat het politieke klimaat betreft is een korte terugblik interessant. In 1973, toen het kabinet-Den Uyl aantrad bedroegen de collectieve uitgaven circa 50% van het nationale inkomen; tijdens de rit van dit kabinet liep dat dus met tien punten op. De politieke discussie ging in 1977 niet over de vraag of dat verder omhoog mocht, maar alleen over het tempo waarin. Duisenberg, die toen al rechts in de PvdA stond, pleitte voor een groeionorm van 1%, dus van 60 naar 64% van het nationaal inkomen in vier jaar tijd. Hij vond dat een linkse norm, hoewel zijn partij verder wilde gaan. Het CDA bepleitte in die tijd een groeionorm van 0,7%.

Als gevolg van de tegenvallende economische groei en onvoldoende uitgavenbeheersing verliep de stijging onder het kabinet-Van Agt veel sneller. Een bescheiden beleidsplan om enigszins orde op zaken te stellen, Bestek '81, liep stuk op grote maatschappelijke en politieke weerstand. Ook het onfortuinlijke kabinet-Van Agt/Den Uyl (1981/1982) bleek niet tot krachtig beleid in staat. Het gevolg was dat de collectieve-uitgavenquote tussen 1978 en 1982 opnieuw met 10 punten steeg tot 70% van het nationale inkomen.

\* Voorzitter van de tweede-kamerfractie van het CDA.

1) WRR, *Maken wij er werk van? Verkenningen omtrent de verhouding tussen actieven en niet-actieven*, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1977. B. de Vries, Het draagvlak van de economie, *ESB*, 8 februari 1978.

2) Zie b.v. de reacties van J. van den Doel, De mythe van het economisch draagvlak en De fysiocratische rekenkunst van dr. B. de Vries in het *Economisch Dagblad* van respectievelijk 22 februari en 1 april 1978.

3) B. de Vries, Collectieve sector en marktsector: keuze of complement? *ESB*, 25 oktober 1978.

Het kabinet-Lubbers dat toen aantrad bleek wel tot sarenen in staat. Dat mocht ook wel, want de situatie dreigde onhoudbaar te worden. De werkloosheid nam met meer dan 100.000 personen per jaar toe. Grote delen van het bedrijfsleven wankelden. Intussen waren ook de overheidsfinanciën in het ongerede geraakt. Ondanks een stijging van de collectieve-lastendruk met 3 punten en sterk stijgende aardgasinkomsten was het financieringstekort inmiddels opgelopen tot 10% van het nationale inkomen. Kortom, het was niet langer mogelijk voorbij te gaan aan de funeste gevolgen van de verzwakking van het economische draagvlak en het vastlopen van de collectieve sector.

## De vorderingen

Sinds 1982 wordt er dan ook een ombuigingsbeleid gevoerd, waarvan het doel is de overheidsfinanciën op orde te brengen zonder nieuwe lasten op de marktsector te leggen. Daarnaast wordt het beleid gericht op het gezondmaken van de marktsector door middel van matiging van kosten, met name loonkosten, en door meer aandacht te besteden aan de overige factoren die van belang zijn voor versterking van de aanbodstructuur; deze tweede opdracht is van de aanvang af duidelijk gezien als een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de overheid en de sociale partners. Meer in het algemeen vormt een integraal element van dit beleid tevens het opnieuw duidelijk ten opzichte van elkaar afbakenen van de taken en verantwoordelijkheden van de centrale overheid en die van andere overheden en instellingen in de gesubsidieerde en private sector van de samenleving.

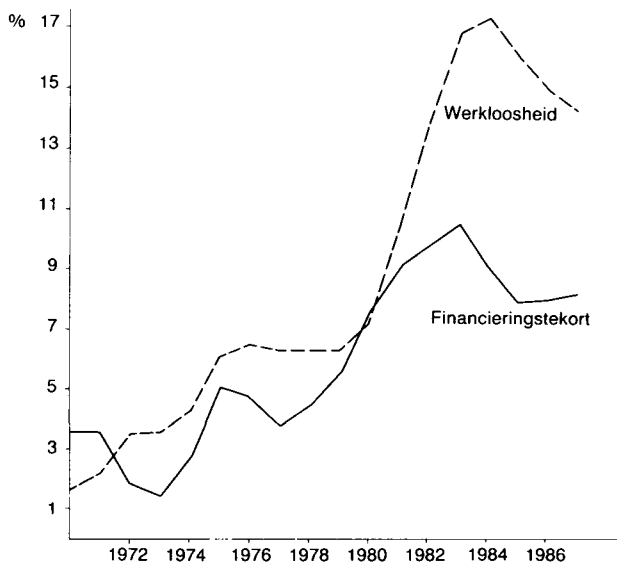
De tot dusver bereikte resultaten bevestigen dat de ingeslagen weg begaanbaar is en bijdraagt tot het rechte trekken van scheefgegroeide verhoudingen. Ter illustratie daarvan verwijs ik kortheidshalve naar tabel 1 en de figuren 1 en 2. Tabel 1 laat zien dat de collectieve-uitgavenquote – ondanks sterk oplopende rentelasten (zie tabel 4) – sedert 1982 geleidelijk weer is gaan dalen tot een niveau van waarschijnlijk 64,5% in 1988, terwijl de collectieve-lastendruk min of meer is gelijkgebleven.

Figuur 1 laat zien dat tegelijk een einde kwam aan de stijging van de werkloosheid en van het financieringstekort. In beide gevallen kon de stijging worden omgezet in een daling. Voor wat het financieringstekort betreft ligt de verklaring daarvoor bij de terugdringing van de collectieve uitgaven. Voor wat de werkloosheid betreft ligt de hoofdoorzaak bij de forse loonmatiging sedert 1978. Deze heeft gezorgd voor herstel van onze internationale concurrentiepositie en voor een groeiend marktaandeel (zie figuur 2). De export kon daardoor als locomotief voor het economisch herstel gaan functioneren. Figuur 3 illustreert dat dit niet alleen tot uitdrukking kwam in dalende werkloosheid, maar vooral ook in een sterke groei van de werkgelegenheid, die met name in de marktsector werd gerealiseerd. Intussen daalde de arbeidsinkomensquote en verbeterden de liquiditeit, de solvabiliteit en de rentabiliteit van ondernemend Nederland aanzienlijk (zie tabel 2). Dat resulteerde vervolgens ook in een opvallend investeringsherstel (zie figuur 4).

Tabel 1. de collectieve-uitgavenquote en -lastenquote

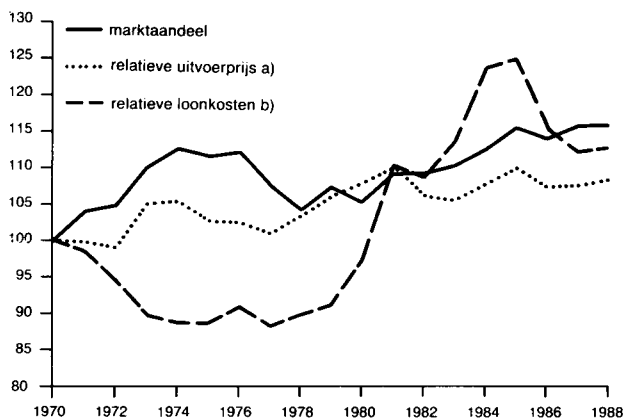
	Collectieve uitgavenquote, inclusief debudgetteringingen	Collectieve lastendruk
1973	50,0	45,5
1978	59,5	50,2
1980	64,9	52,6
1982	70,2	53,2
1983	70,6	54,3
1984	68,6	52,9
1985	66,4	52,8
1986	65,5	52,8
1987	65,8	53,5
1988	64,5	53,1

Figuur 1. Ontwikkeling van werkloosheid en financieringstekort, 1970-1987



Bron: Macro Economische Verkenningen; Miljoenennota's.

Figuur 2. Marktaandeel en concurrentiepositie 1970 = 100)

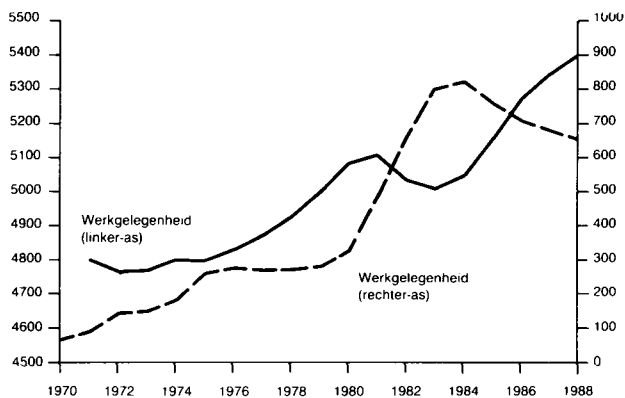


a) Uitvoerprijs concurrenten gedeeld door uitvoerprijs Nederland.

b) Loonkosten concurrenten gedeeld door loonkosten Nederland.

Bron: Miljoenennota 1988, blz. 50.

Figuur 3. Werkgelegenheid en werkloosheid ( $\times 1.000$  personen)



Bron: Miljoenennota 1988, blz. 12.

Overigens betekent dat alles nog geenszins dat het sanerings- en herstelproces geleidelijk aan zijn voltooiing

Tabel 2. Rentabiliteit en vermogensverhoudingen bedrijven

	1970	1975	1980	1982	1983	1984	1985	1986
Arbeidsinkomensquote (%) a):	80	90	91	89	88	85	84	82
Bedrijfsbesparingen								
- in mrd. guldens	5,2	4,3	4,5	7,6	12,3	19,2	21,1	23,1
- in % NI	4,7	2,2	1,5	2,3	3,6	5,3	5,6	6,0
Solvabiliteit b) c):								
- alle ondernemingen	38,7	29,3	25,1	26,6	27,1	31,6	33,9	35,2
- handel	33,3	28,9	25,0	21,7	22,6	25,6	28,8	31,4
- industrie	37,1	27,1	22,7	26,3	27,4	34,4	35,3	36,4
Rentabiliteit op eigen vermogen (in % b):	7,2	5,3	2,7	5,7	6,9	11,5	11,2	11,2
Rentestand	8,2	8,3	10,1	9,9	8,2	8,1	7,3	6,4

a) Bedrijven, exclusief delfstoffenwinning, openbare nutsbedrijven en exploitatie van woningen.

b) Ter beurze genoteerde NV's exclusief bank-, krediet- en verzekeringswezen, beleggingsmaatschappijen en internationale concerns.

c) Eigen vermogen in procenten van het balanstotaal.

Bron: CBS, CPB.

nadert. Het financieringstekort is nog steeds te hoog en zal dat – met 5¼% – bij het huidige lage tempo van de economische groei en van de inflatie ook in 1990 nog zijn. De werkloosheid is nog veel te hoog en zal dat in 1990 nog steeds zijn, ook als het doel van 500.000 zou worden bereikt. De groeikracht van onze economie moet verder worden versterkt om op een hoger groeipad te komen. Dat eist voortgezette loonmatiging, betere rendementen en hogere investeringen. Ook na 1990 zal dus nog enige tijd moeten worden voortgegaan met een beleid gericht op vermindering van de collectieve-uitgavenquote, opdat het financieringstekort nog enkele punten omlaag kan, zonder nieuwe lasten op de marktsector te leggen.

## Nieuwe vragen

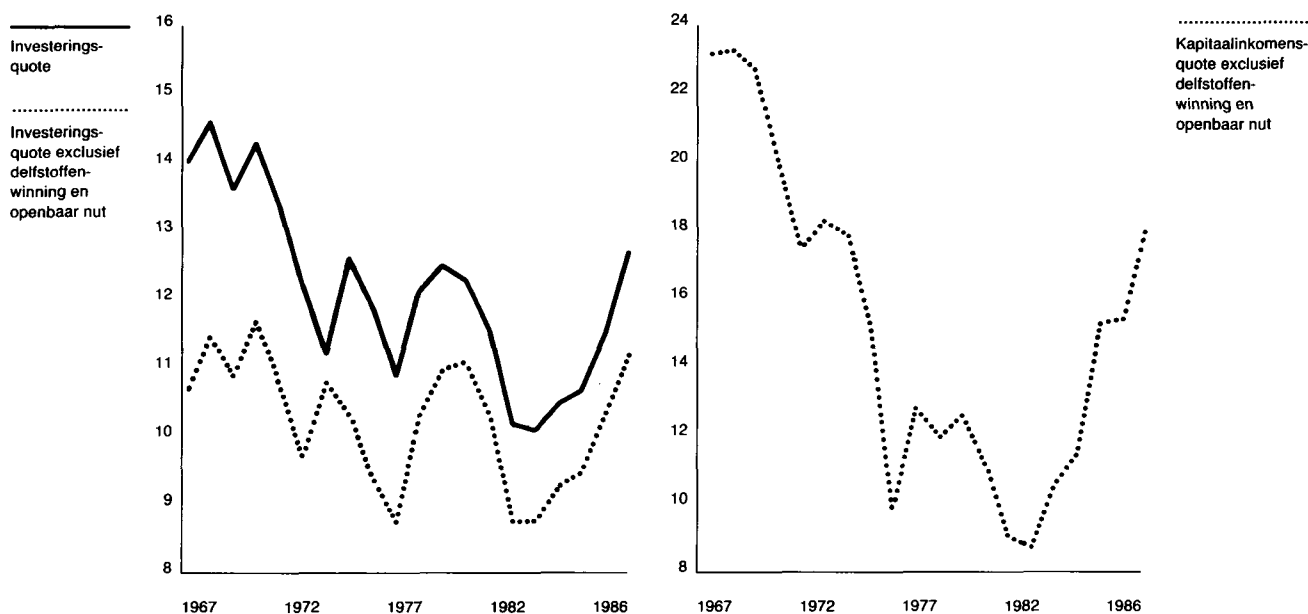
Hebben we ons doel echter wel bereikt als het financieringstekort op orde is gebracht en de daling van de aardgasinkomsten door verlaging van de uitgaven is opgevangen? Of moeten we daarna nog verder terug, bij voorbeeld omdat de collectieve-uitgavenquote en de collectieve-lastendruk in Nederland dan nog steeds hoger zullen lig-

gen dan in het omringende buitenland? Of kan elk land zelf kiezen tussen vrij besteedbaar inkomen en gemeenschapsvoorzieningen?

Een vervolgvraag daarbij is of een stabiele collectieve-uitgavenquote een geschikte maatstaf is voor een evenwichtige verhouding tussen de collectieve sector en de marktsector. Tijdens de jongste algemene politieke beschouwingen heb ik dat bepleit en daarbij als globaal streefcijfer 60% genoemd. De eerste reacties daarop bevestigen hoezeer het maatschappelijke en politieke klimaat de afgelopen tien jaar is veranderd. Wat toen als ronduit reactionair zou zijn betiteld wordt thans door sommige opinieleiders als onverantwoord hoog afgeschilderd. Het is een aparte belevenis Duisenberg rechts te passeren en tegelijk de verdenking op je te laden, dat je bezig bent op te schuiven naar links 4). Voor mij is het vooral een indicatie dat de intellectuele trend in de afgelopen tien jaar fors is opgeschoven. En derhalve is het ook nu weer een boeiende uitdaging om mijn opvatting met rationele argumenten te onderbouwen; zulks overigens in het nog versterkte besef dat de rol van de ratio in dit soort discussies een beperkte is.

4) Zie G.A. Knoester in de *Telegraaf* van 10 oktober.

Figuur 4. Investeringsquote en kapitaalinkomensquote (in %)



Bron: DNB, Jaarverslag 1986, blz. 40.

Tabel 3. Collectieve-lastendruk a) in Nederland en West-Duitsland (1984)

	Nederland	West-Duitsland
	in % van het bruto loon bedrijven	
Belastingen	26,3	27,3
waarvan drukkend op		
- inkomen en winst betaald door gezinnen	10,4	12,0
bedrijven	1,4	2,2
- vermogen	1,7	1,4
- goederen en diensten	12,8	11,6
Sociale premies	22,2	15,6
waarvan drukkend op		
- werknemers	9,3	6,8
- overigen	12,9	8,8
Collectieve-lastendruk	48,5	43,0

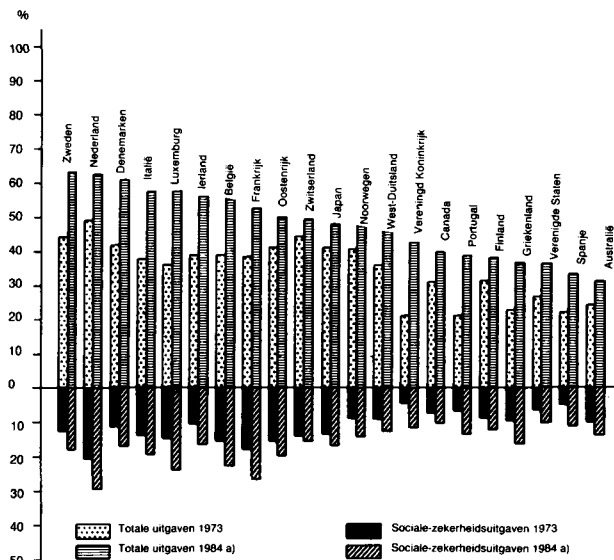
a) Conform OESO-definitie.

## Enkele feiten

Internationale vergelijking bevestigt dat de collectieve sector in Nederland groot is. Dat blijkt uit figuur 5, die is gebaseerd op de situatie in 1984 en definities van de OESO. Volgens die OESO-definitie kende ons land toen een collectieve-uitgavenquote van circa 62 procent. Sedertdien is daar circa 3 punten afgegaan. Volgens de definitie van de Miljoenennota bedraagt het cijfer dan nog altijd 65%. Terug naar 60% zou betekenen dat er nog eens 5 punten afgegaan. In de definitie van de OESO zitten we dan alweer heel wat lager. Afgaande op het beeld van figuur 5 zou Nederland dan in de buurt van het Franse niveau komen en daarmee een redelijke middenpositie in Europa innemen. Twee kanttekeningen moeten daarbij nog worden gemaakt. De eerste is dat onze keuze om de ambtenarenpensioenen te financieren op basis van het kapitaaldekkingstelsel in plaats van op het omslagstelsel, zoals bij voorbeeld in de Bondsrepubliek Duitsland, de collectieve uitgaven met circa 3% per jaar vertekent. De tweede is dat bepaalde regelingen die bij ons meetellen, zoals bij voorbeeld de Ziekenfondspremies, in landen als Duitsland vaak niet tot de collectieve lasten worden gerekend.

Overigens blijkt uit tabel 3 dat het verschil in collectieve-lastendruk tussen Nederland en de BRD kleiner is dan het

Figuur 5. Collectieve uitgaven als percentage van het bnp



a) Of het meest nabijkomende beschikbare jaar.

Bron: OECD, Economic Surveys 1986/1987, Netherlands, juli 1987.

verschil in collectieve-uitgavenquote doet vermoeden. Met name valt op dat de belastingdruk op inkomen en winst in ons land gemiddeld zelfs lager is dan in de Bondsrepubliek.

## Uit de pas

Knoester en Bomhoff hebben op de door mij voorgestelde norm nogal onbesuisd kritiek geleverd 5). Ze stellen dat ons land zich niet duurzaam een grotere collectieve sector kan veroorloven dan andere landen, en dat een grote collectieve sector een te zware belasting oplevert voor het economische draagvlak en dus ten koste gaat van de economische groei. Ook hier lijkt het nuttig om even naar de feiten te kijken alvorens verstrekkende stellingen te plegen. Als het waar is wat Knoester en Bomhoff beweren, dan zou er een negatieve correlatie moeten bestaan tussen de omvang van de collectieve sector en het gemiddelde tempo van de economische groei. Uit figuur 6 blijkt dat een dergelijke correlatie niet bestaat. Deze grafiek geeft in de vorm van een spreidingsdiagram voor alle OESO-landen met een collectieve sector van ten minste 35% aan welk groeipercentage gemiddeld over een periode van vijf jaar werd gerealiseerd en welke omvang van de collectieve sector daarmee correspondeerde. De conclusie kan slechts zijn dat het verschil in groeikracht vooral te maken heeft met andere factoren dan de omvang van de collectieve sector. Een tweede conclusie is dat er nauwelijks zoiets als een internationale pas bestaat, waar we 'uit' zouden kunnen lopen.

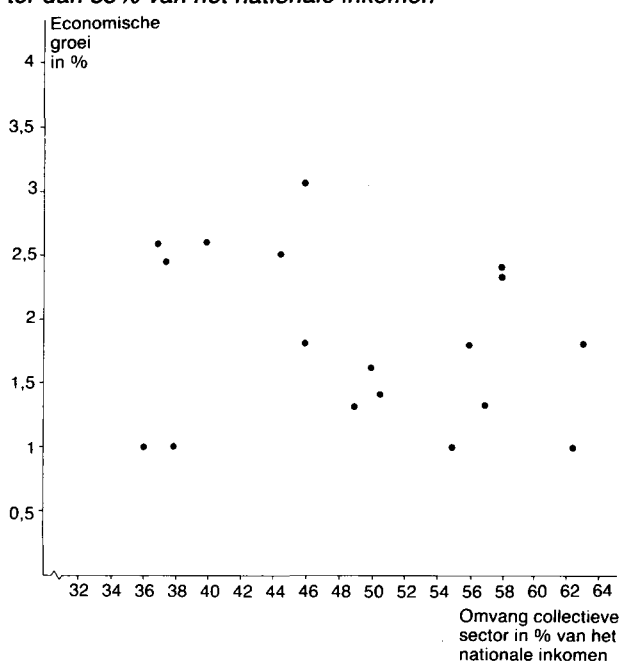
Terecht heeft minister De Korte dan ook opgemerkt dat de groeikracht van onze economie niet zozeer wordt bepaald door de omvang, als wel door de aard van de collectieve uitgaven.

## Omvang en verandering

De conclusie dat de omvang van de collectieve sector op

5) Zie de *Telegraaf* van 10 oktober j.l. en de *NRC* van 14 oktober j.l.

Figuur 6. Omvang collectieve sector versus economische groei in OECD-landen met een collectieve sector groter dan 35% van het nationale inkomen



Bron: Op basis van OECD, Economic Surveys 1986/1987, Netherlands, juli 1987.

zichzelf niet of nauwelijks relevant is voor de economische groeikracht, betekent overigens niet dat zulks ook geldt voor de mutaties. Daarmee zijn we terug bij de discussie van tien jaar geleden. Positieve mutaties, dus een meer dan evenredige groei van de collectieve uitgaven, leiden tot verzwaring van de collectieve-lastendruk en dus gemakkelijk tot afwentelingsprocessen die het nog kwetsbare economische draagvlak opnieuw verzwakken en zodoende het herstelproces in de kiem smoren. Daartegenover kan een wat achterblijvende groei van de collectieve uitgaven – zodra het financieringstekort op orde is – ruimte bieden voor verlaging van de belasting- en premiedruk en aldus bijdragen tot ondersteuning van koopkracht en daarmee tot loonmatiging. Het pluspunt zit daarbij in de versterking van de concurrentiepositie die voortvloeit uit de extra loonmatiging. Van de ondersteuning van de particuliere consumptie als gevolg van de belastingverlaging gaat op zichzelf macro-economisch geen positieve impuls uit op de groei als de ruimte voor belastingverlaging wordt vrijgemaakt door collectief minder uit te geven.

Uit deze redenering volgt dat er vanuit de marktsector geleideneerd 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. Stabilisatie betekent immers slechts dat er zoiets als een wapenstilstand tussen beide sectoren wordt gesloten. De collectieve sector krijgt niet meer de ruimte om te groeien ten koste van de marktsector en de marktsector kan z'n concurrentiekracht niet meer vergroten door bloedtransfusies vanuit de collectieve sector. Beide moeten het met hun evenredig deel van de groei zien te klaren. Dat is overigens geen statische norm, zoals ik hier en daar al heb horen zeggen, maar een dynamische norm. Net zo dynamisch als de Zijlstra-norm in de jaren zestig; alleen wat zuiniger, maar daarvoor is ook aanleiding omdat de collectieve sector ook bij 60% nog steeds aanzienlijk groter is dan destijds het geval was.

De conclusie dat het vooral de mutaties zijn die van belang zijn verklaart tevens waarom de omvang van de collectieve sector er minder toe doet. Voor de internationale concurrentiepositie van een land is het niet zo belangrijk welk deel van de toegevoegde waarde wordt wegbelast door de overheid. Veel belangrijker is de vraag hoe de verhouding is tussen de totale lasten die op bedrijven worden gelegd – collectieve lasten, loonkosten, rente – en de te realiseren opbrengsten. Als de collectieve-lastendruk gelijk blijft, terwijl de loonkosten en de rentevoet achterblijven bij het buitenland, heeft dat een gunstig effect op de rentabiliteit. Dat is precies wat er de afgelopen jaren in Nederland is gebeurd. Zie tabel 1 en 2 en figuur 4. Ondanks een stabiele collectieve-lastendruk bleek een tamelijk spectaculair herstel van concurrentiekracht, winstgevendheid en investeringen mogelijk. Als dat in het verleden mogelijk was, moet het in de toekomst ook kunnen, behalve dan wellicht dat het voor de werkgevers moeilijker wordt weerstand te bieden aan looneisen wanneer de rentabiliteit weer gunstiger wordt. Dat zou evenwel een argument opleveren om die weerstand mede te ondersteunen door het geleidelijk verminderen van financiële faciliteiten, waarvan bedrijven profijt hebben.

## De wig

Is verlaging van de collectieve-lastendruk dan niet toch nodig omdat de wig in ons land veel te groot is? Wat wordt precies met die stelling bedoeld? De eerste interpretatie is dat een kleinere wig zal leiden tot verkleining van het zwarte en grijze circuit. Is die verwachting realistisch? Zullen mensen inderdaad minder geneigd zijn zwaard te werken als ze van de laatste verdiende gulden bij voorbeeld 55 cent in plaats van 45 cent overhouden? Ik ben daar sceptisch over, vooral als ik zie dat in landen met een veel kleinere wig dezelfde klachten worden geuit. Maar goed, zelfs als het waar zou zijn is wig-verkleining natuurlijk ook te bereiken door het aanbrengen van veranderingen in de struc-

tuur in plaats van de omvang van de collectieve lasten. Te denken valt daarbij aan tariefsverlagingen die worden gefinancierd uit de opbrengsten van reparatiewetgeving, beperking van aftrekposten, draagvlakverbreding en andere verschuivingen die kenmerkend zijn voor de belastinghervormingen die thans elders in de wereld op stapel staan en merendeels budgettair neutraal van opzet zijn. Wig-verkleining kan dus op meer manieren worden bereikt dan door lagere collectieve uitgaven.

Dat wig-verkleining als zodanig een positieve uitwerking heeft op de werking van de arbeidsmarkt betwijfel ik. Wig-verkleining heeft op de inkomensverhoudingen nagenoeg dezelfde uitwerking als een uniforme loonsverhoging en discrimineert dus niet naar schaarsteverhoudingen. Het effect dat met wig-verkleining wordt beoogd, kan dus beter met meer differentiatie in de bruto-inkomensverhogingen worden nagestreefd. Voor zover lastenverlichting bijdraagt tot loonmatiging gaat het dan ook naar mijn oordeel primair om de koopkrachteffecten. Of die worden bereikt door bij voorbeeld verlaging van de kleinverbruikerstarieven voor aardgas of verlaging van de belastingtarieven of de sociale premies lijkt mij van secundaire betekenis. De enorme aandacht die het koopkrachtplaatje ook tijdens de jongste algemene politieke beschouwingen weer heeft gekregen heeft mij nog eens in die opvatting gesterkt. Overigens levert een grote wig – of dat nou 40 of 60% is – naar mijn oordeel wel een argument op om meer elementen van het Zweedse model in ons systeem in te bouwen.

## Belastingen en groei

Er is nog een andere theorie, die stelt dat belastingverlaging noodzakelijk is om op een hoger groeipad te komen. Kortweg komt die redenering erop neer, dat als gevolg van een forse verlaging van met name de directe belastingen de prikkels in de micro-sfeer zodanig worden versterkt dat nieuwe groeistimulerende initiatieven sterk worden bevorderd. Anders gezegd: als mensen van de laatste verdiende gulden netto meer overhouden zal hun gemotiveerdheid om zich extra in te spannen sterk toenemen. Deze theorie is krachtig gepropageerd door Laffer en in het begin van de jaren tachtig door Reagan in praktijk gebracht. De achtergronden en de uitwerking van dat beleid zijn breedvoerig beschreven in het boek van Stockman *The triumph of politics*. Stockman zelf, die aanvankelijk de grote pleitbezorger van deze benadering was is erop afgeknapt en kwam ten slotte tot de conclusie dat hier sprake was van 'voodoo'-economie. De ervaringen ermee in de Verenigde Staten nodigen dan ook niet uit tot navolging.

## Waarom 60%?

De logische conclusie uit het voorgaande is dat een daling van de macro-economische collectieve-lastendruk weliswaar geen noodzakelijke voorwaarde is om in de jaren negentig een gezonde marktsector te kunnen hebben, maar dat het wel zou helpen. Waarom dan toch gekozen voor dat cijfer van 60%, dat die ruimte niet of nauwelijks in het vooruitzicht stelt? Omdat een nuchtere rondgang langs de verschillende uitgavencomponenten van de collectieve sector mij leert dat we moeilijk verder komen, tenzij we hele vervelende dingen gaan doen, die door niemand worden voorgesteld. Ik wil dat toelichten aan de hand van tabel 4.

De eerste en grootste uitgavencomponent die we daar tegenkomen is de overdrachten aan gezinnen. Hier ligt ook de belangrijkste oorzaak van het feit dat de collectieve sector in ons land zoveel groter is dan in veel andere landen. Sedert 1983 zijn we erin geslaagd deze uitgaven-categorie met 2 punten terug te dringen. Daarvoor waren een ingrijpende herziening van ons stelsel van sociale zekerheid en een jarenlang volgehouden beleid van nominale bevrozing van de uitkeringsbedragen nodig. Hoe zijn de

Tabel 4. Uitgaven van de collectieve sector naar bestemming (in % van het nationale inkomen)

	1970	1973	1977	1981	1983	1986	1987	1988
Overdrachten aan gezinnen	19,7	22,8	28,8	32,5	35,0	32,4	33,1	33,0
Overdrachten aan bedrijven	1,6	2,1	1,9	3,6	3,6	4,4	3,9	3,3
Collectieve sector (directe bestedingen)	21,1	20,3	22,0	22,6	21,8	19,5	19,6	19,3
Buitenland	0,7	1,4	1,9	2,1	2,1	2,5	2,5	2,7
Netto rentelasten	2,6	2,4	2,3	3,4	4,5	5,0	5,4	5,9
Netto kredieten a)	1,6	1,3	2,5	3,6	2,8	2,9	2,3	1,6
Totaal	47,3	50,3	59,4	67,8	69,8	66,7	66,8	65,8

a) Inclusief niet-toegerekende kas-transactieverschillen en debudgetteringen.

Bron: Miljoenennota 1988, blz. 30.

Tabel 5. Enkele kerngegevens omtrent de ontwikkeling van de sociale zekerheid, 1970-1992 a)

	1970	1980	1985	1987 b)	1988 b)	1990 b)	1992 b)
Uitgaven (in mrd. gld.)							
- sociale verzekeringen c)	17,5	73,4	87,0	90,6	92,7	94,7	97,5
- sociale voorzieningen	1,4	10,7	21,7	20,7	19,4	17,7	18,4
Totaal uitgaven	18,9	84,1	108,7	111,3	112,1	112,4	115,9
Uitgavendruk (% NI) c)	17,9	27,8	29,0	28,8	28,6	27,2	27,0
Premiedruk (% NI) c)	15,0	20,2	22,9	22,6	22,7	22,3	22,1
Volume sociale zekerheid d)	1609	2450	3503	3584	3622	3612	3711
Verhouding werkenden/uitkeringsgerechtigden e)	2,9	2,0	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3

a) De hier vermelde gegevens voor verstreken jaren kunnen afwijken van cijfers vermeld in eerdere Financiële nota's, omdat definitiewijzigingen zijn aangebracht.

b) Ramingen.

c) Inclusief doorbetaald loon in de ZW (vanaf 1985).

d) Totaal aantal uitkeringsgerechtigden (excl. de Ziektewet) gemeten in uitkeringsjaren ( $\times 1.000$ ).

e) Totaal arbeidsvolume bedrijven en overheid in verhouding tot het totale aantal uitkeringsgerechtigden (excl. de Ziektewet).

Bron: Financiële nota sociale zekerheid 1988, blz. 6.

perspectieven voor de komende jaren? Wat betreft de sociale zekerheid bevat de *Financiële nota sociale zekerheid 1988* daarover de meest recente inzichten. Enkele kerngegevens daaruit zijn afgedrukt in tabel 5. De cijfers tot 1990 zijn gebaseerd op de veronderstellingen dat de werkloosheidsdoelstelling van het kabinet wordt gehaald en dat de uitkeringen gedurende de hele kabinetsperiode nominaal bevroren blijven. Bovendien is de doorwerking van de gevolgen van de stelselherziening in de cijfers verwerkt. Tot 1990 lijkt langs die weg nog een daling van de uitgavendruk met ruim 1,5% bereikbaar. Daarna blijft de druk tot 1992 vrijwel stabiel. Wellicht valt dat nog iets mee als na 1990 de werkloosheid sneller zou dalen dan in de Nota wordt voorzien. Daar staat echter tegenover, dat zoals uit tabel 6 blijkt de groei van het aantal uitkeringsgerechtigden ook na 1990 vooral wordt bepaald door demografische factoren 6) en de Bijstandswet.

Zelfs als ik me vergis lijkt het tamelijk optimistisch in deze sector tot het midden van de jaren negentig een daling van de uitgavendruk te verwachten, die groter is dan 1-1,5%. Mijn conclusie is dat er weinig reden is om te ver-

wachten dat de uitgaven voor de sociale zekerheid in de eerste helft van de jaren negentig substantieel zullen dalen in procenten van het nationale inkomen. Die conclusie blijft wat mij betreft overeind als de economische groei dan weer op een hoger niveau zou komen. Het is immers alleszins waarschijnlijk dat er dan een sterke neiging zal ontstaan om ook de uitkeringsgerechtigden weer mee te laten delen in de reële inkomensstijging die ook anderen ten deel valt.

Inkomensoverdrachten bestaan deels uit subsidies. Valt daar dan niet flink wat dor hout te kappen? Op dat punt kan tabel 7 enige opheldering geven. Als we de WIR en de EG even buiten beschouwing laten, liggen de grootste mogelijkheden hier op het eerste gezicht bij de objectsubsidies in de sfeer van de volkshuisvesting. De omvang daarvan

6) Zie behalve tabel 6 ook het rapport *Gespiegeld in de tijd; de AOW in de toekomst* van de Commissie Financiering Oudedagsvoorziening, Ministerie van Sociale Zaken, oktober 1987 en de nota *Kosten van vergrijzing* van Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, november 1986.

Tabel 6. Volume-ontwikkeling in de sociale zekerheid, 1975-1992 ( $\times 1.000$  uitkeringsjaren) a)

	1975	1980	1985	1987 b)	1988 b)	1990 b)	1992 b)
AOW/AWW	1321	1448	1952	2023	2058	2129	2203
ZW c)	280	306	254	275	282	286	288
AAW/WAO	312	605	695	708	691	657	643
WW, WWV, RWW, IOAW, IOAZ	197	235	650	626 d)	634 d)	565 d)	581 d)
Bijstand e)	229	162	206	227	239	261	284
Totaal	2339	2756	3757	3859	3904	3898	3999

a) De cijfers in de tabel kunnen afwijken van die welke in de Financiële nota 1987 werden gepubliceerd, omdat op onderdelen gewijzigde definities zijn gehanteerd.

b) Ramingen.

c) Aantal dagen waarover een uitkering is verstrekt gedeeld door 261.

d) Inclusief effecten van de afschaffing van de verdiscontering in de arbeidsongeschiktheidsregelingen.

e) Aantallen personen ( $\times 1.000$ ), exclusief rijksgroepenregelingen en incidentele en leenbijstand.

Bron: Financiële nota sociale zekerheid 1988, blz. 9.

**Tabel 7. Omvang en mutaties van enkele belangrijke subsidie-uitgaven van het rijk, 1980-1987 (alleen mutaties gelijk aan of groter dan f. 0,5 miljard)**

	1980	1987	Mutatie 1980-1987
<b>Nominaal gestegen uitgaven</b>			
Studiefinanciering a)	2,2	3,5	1,3
Subjectsubsidies volkshuisvesting	1,0	1,7	0,7
Objectsubsidies volkshuisvesting b)	2,8	6,7	3,9
Openbaar vervoer	2,8	3,7	0,9
- N.S.	(1,3)	(1,6)	(0,3)
- bus, tram, metro	(1,5)	(2,1)	(0,6)
Bejaardenbeleid c)	1,9	2,6	0,7
WIR	4,3	5,2 e)	0,9
EG	3,6	5,9	2,3
<b>Nominaal gedaalde uitgaven</b>			
Industrie d)	1,2	0,7	-0,5
AWBZ	1,7	0,0	-1,7

a) Voor 1980 is gerekend met de geschatte AKW-uitgaven voor studerende kinderen.

b) Aan de ontvangstenkant van de VROM-begroting staan zoals bekend stijgende niet-belastingontvangsten uit hoofde van rente en aflossingen op woningwetwettelingen.

c) Het bedrag voor 1980 is inclusief de financiering via de ABW.

d) Exclusief de innovatie-stimuleringsregeling.

e) In 1988 vallen de WIR-uitgaven veel lager uit: f. 4,0 miljard.

Bron: Miljoenennota 1988, blz. 83.

wordt echter de komende jaren nog voor 90% bepaald door de erfenis van het verleden. Dat kan geen reden zijn om er niets aan te doen; wel om te erkennen dat de resultaten daarvan pas na een vrij lange periode zoden aan de dijk zetten. Voor het overige moet worden beseft dat subsidies open-einderegelingen zijn en dat de ervaring daarmee is dat het dikwijls al de grootste moeite en impopulaire maatregelen kost om de groei daarvan te beheersen, laat staan te komen tot terugdringing ervan.

Dan de WIR. Naarmate het herstel in het bedrijfsleven vordert valt daar wellicht best het nodige vanaf te halen. Ten aanzien van de EG is die verwachting niet gerechtvaardigd. Dat gaat naar alle waarschijnlijkheid ook op langere termijn meer in plaats van minder kosten.

Dit wat betreft de categorie 'overdrachten'. Zelfs als we de WIR meetellen is mijn conclusie dat daar in de eerste helft van de jaren negentig hoogstens 1,5 - 2% van het nationale inkomen (f. 4 tot 8 mrd. dus) aan terugdringing van de collectieve-uitgavendruk te bereiken is. En dan nog alleen als we bereid zijn de nodige elementen uit het Zweedse model in te bouwen.

De tweede uitgavencomponent in tabel 4 wordt gevormd door de overdrachten aan bedrijven. De belangrijkste component daarvan is de WIR en die heb ik al besproken.

De derde component wordt gevormd door de directe bestedingen van de overheid aan consumptie, investeringen en ambtenarensalarissen. Die uitgaven schommelen reeds sinds jaar en dag rond de 20% van het nationale inkomen. Thans liggen ze historisch gezien op een laag peil als gevolg van de jarenlange bevriezing van de ambtenarensalarissen en het lage niveau van de overheidsinvesteringen. Ook hier zal de komende jaren sprake zijn van een duidelijke opwaartse druk. Het relatieve gewicht van die opwaartse druk zal nauwelijks verminderen als de economische groei toeneemt. Ambtenaren zullen dan hun aandeel in de reële inkomensgroei opeisen en de overheidsinvesteringen zijn goeddeels complementair aan de economische bedrijvigheid in de particuliere sector.

Als laatste post van enige betekenis komen we dan bij de rentelasten van het rijk. Die liggen thans rond 6% van het nationale inkomen en zullen op basis van plausibele veronderstellingen de komende tien jaar ongeveer op dat niveau blijven liggen. Dat is circa 3,5%-punt meer dan tien jaar geleden. En dat betekent dan weer dat een collectieve-uitgavenquote van 60% in de jaren negentig qua voorzieningenniveau correspondeert met 56,5% in 1977.

De conclusie die ik uit deze rondgang langs de belangrijkste uitgavencomponenten trek is dat het zeer veel

moeite zal kosten om na 1990 de collectieve-uitgavenquote nog enkele punten omlaag te drukken. Volgens het huidige regeerakkoord moeten we in dat jaar op ruim 62% zitten. Het financieringstekort zal dan met 5¼% nog enkele punten te hoog liggen, althans als we uitgaan van de huidige verwachtingen omtrent de groei, de inflatie en de rentevoet. Om nieuwe afwentelingsrisico's te voorkomen zal de dan nog noodzakelijke verlaging van het financieringstekort niet gerealiseerd mogen worden door verzwaring van de collectieve lasten. Dat leidt mij tot de conclusie dat een forse krachtsinspanning zal moeten worden verricht om de collectieve-uitgavenquote toch nog een paar punten terug te dringen tot een niveau van rond 60%. Daarmee is dan de sanering van de collectieve sector in die zin voltooid dat gesproken kan worden van een structureel aanvaardbare ontwikkeling van de staatsschuld en van de rentelasten. Tegelijk is er dan sprake van een stabiele verhouding tussen de collectieve sector en de marktsector in de zin dat er geen ruimte wordt geboden aan één van beide sectoren om de eigen financiële problemen op te lossen door de ruimte voor de andere sector te verkleinen.

Dat kan ertoe bijdragen dat men zich in beide sectoren meer gaat concentreren op de vraag hoe in eigen huis met de beschikbare middelen de beste resultaten kunnen worden bereikt. Binnen de collectieve sector zal zo'n globaal budget het besef bevorderen dat je niet voor het ene doel meer geld kunt uitgeven zonder op het andere doel te bezuinigen. Dat zal met name het geval zijn indien het globale budget wordt onderverdeeld in aparte budgetten per deel terrein. Dat sluit herschikking van prioriteiten en herverdeling van verantwoordelijkheden geenszins uit. Vergrijpingsgevoelige beleidsterreinen zullen waarschijnlijk een geleidelijk groeiend budget nodig hebben. Voor de kinderbijslag is daarentegen naar alle waarschijnlijkheid geleidelijk minder geld nodig. Als bepaalde overheidstaken inclusief de daarbij behorende budgetten bij voorbeeld worden overgedragen aan de sociale partners, dan moet de 60%-norm daarvoor uiteraard worden aangepast.

Op zichzelf garandeert een stabiele kwantitatieve verhouding tussen de collectieve sector en de marktsector uiteraard niet dat de beschikbare middelen ook optimaal worden ingezet. Evenmin garandeert het dat onze bestuurlijke structuren en regelsystemen goed functioneren. Aandacht voor structuurversterkende maatregelen op het terrein van de technologie, de arbeidsmarkt, scholing e.d. blijft evengoed nodig. En natuurlijk kan er, ook als men zich aan een 60%-norm houdt, sprake zijn van een slecht functionerende bureaucratie en een overmaat aan regelgeving. En ook dan kan overheidsgeld worden uitgegeven voor consumptieve doelen in plaats van aan broodnodige investeringen. Dat alles neemt evenwel niet weg dat het bewaken van een stabiele verhouding tussen de omvang van de collectieve sector en de marktsector wel degelijk één van de strategische componenten van een goed beleid is.

## De betekenis van de norm

Dat is echter nog geen reden om het belang van zo'n globaal streefcijfer te verabsoluteren. Natuurlijk gebeuren er geen rampen als we uiteindelijk 1% hoger of lager uitkomen. Rampen voor de marktsector dreigen daarentegen wel indien er opnieuw een proces op gang zou komen waarbij de collectieve sector jaar in jaar uit zijn ruimtebeslag zou willen vergroten door de daaruit voortvloeiende lasten af te wentelen op de marktsector. Maatschappelijk moeilijk te aanvaarden processen dreigen daarentegen wanneer - nadat het financieringstekort op orde is gebracht - onverminderd voort wordt gegaan met een pijnlijk bezuinigingsbeleid voor voorzieningen ten behoeve van de zwakkeren om daaruit belasting- en premieverlagingen voor de sterkeren te kunnen financieren.

(vervolg op pag. 998)

*(vervolg van pag. 994)*

Zou ik me echter wat dit betreft in die zin vergissen dat er bij een hogere economische groei, ook zonder pijnlijke bezuinigingen en met inachtneming van een bevredigend niveau van overheidsinvesteringen, toch een geleidelijke daling van de collectieve-uitgavenquote mogelijk blijkt, dan ben ik uiteraard de laatste om daartegen verzet aan te tekenen. Dan gaat immers gelden, dat lastenverlichting ter ondersteuning van de koopkracht nog beter is voor de marktsector dan stabilisatie van de lastendruk.

De politieke lading van de 60%-norm omvat blijkens het voorgaande duidelijk meer dan het tot stand brengen van een dynamisch evenwicht in de verhouding tussen de collectieve sector en de marktsector. Die lading omvat ook

nadrukkelijk een element van geruststelling. Als één van de rijkste landen ter wereld kiest voor een collectieve sector van 60%, dan moet daarmee een relatief hoog niveau van basisvoorzieningen veiliggesteld kunnen worden. In die zin heb ik het kwalitatieve concept van de verantwoordelijke samenleving, dat door het CDA gepropageerd wordt, ook van een kwantitatieve indicatie willen voorzien. En dat heeft de gemoederen kennelijk in beweging gebracht. Wat mij betreft hoop ik daarmee de veel geprezen duidelijkheid in de politiek een dienst te hebben bewezen. Ik hoop dat dit artikel ertoe zal bijdragen dat er rond die duidelijke opstelling vervolgens niet allerlei misverstanden ontstaan en/of worden gevoed.

**B. de Vries**