

60%: nieuwe normen en gedachten

Het financieel-economisch beleid in Nederland is dringend aan herziening toe. De doelstellingen van het regeerakkoord blijken niet gelijktijdig en in samenhang gerealiseerd te kunnen worden. De innerlijke inconsistenties van dat akkoord treden nog scherper naar voren nu zich bovendien onvoorziene externe tegenvallers voordoen (in de wereldhandel, de dollarkoers en de olieprijs). In de tot nu toe feitelijk nevenschikte doelstellingen met betrekking tot de werkloosheid (500.000 werklozen in 1990), het financieringstekort (5,25% van het netto nationale inkomen in 1990) en de collectieve-lastendruk dient thans een rangorde te worden aangebracht. Met de werkgelegenheid wat mij betreft op de onbetwiste eerste plaats. De absolute prioriteit voor vermindering van het financieringstekort vanaf het aantreden van het kabinet-Lubbers I kan worden gekenschetst als een lang volgehouden noodrem-procedure. Steeds duidelijker blijkt dat verlaging van het tekort als zodanig niet in een rechtstreeks verband staat met het bevorderen van de economische prestaties van Nederland, zeker nu rente-opdrijvende verdringing op de kapitaalmarkt niet meer actueel is. Indirect kan zo'n relatie wel bestaan: via de collectieve-lastendruk of via het beslag van de collectieve uitgaven. Maar ook die twee begrippen zijn niet bij voorbaat geëigend als toetsstenen van beleid. Allereerst, omdat zij – meer nog dan de werkloosheid – in hoge mate aan 'vervuiling' bloot staan. De omvang van de collectieve-lastendruk – met als spiegelbeeld de collectieve-uitgavenquote – is nogal gevoelig voor definitieperikelen (bij voorbeeld de kleinverbruikersprijs van aardgas, verplichte retributies, woningwetningen inclusief vervroegde aflossingen) en statistische optiek (bij voorbeeld de vervanging van vervroegde afschrijvingen en investeringsaftrek door de WIR). Belangrijker is echter dat beide macro-grootheden nauwelijks zinvol te hanteren zijn als het erom gaat een causale relatie te leggen met het prestatievermogen van een economie. Oorzaak en gevolg zijn plausibeler te beredeneren als we kijken naar het micro-niveau: de gepercipieerde micro-druk versus de waardering voor collectieve uitgaven. Jammer genoeg echter lenen deze micro-begrippen zich niet

voor normering van het budgettaire beleid. Bovendien vormt in de bestuurspraktijk iedere verfijning een bron van snel misbruikte onduidelijkheid. Vanuit pragmatische overwegingen is het dan ook verdedigbaar om het begrotingsbeleid te blijven toetsen aan de schijnbaar zo robuuste macro-grootheden, mits de beperkingen daarvan telkens in het achterhoofd blijven meespelen.

De 60%-norm

De vraag is nu hoe we het financiële beleid in het rechte spoor kunnen houden als de noodrem is uitgewerkt. Het is de (omstreden) verdienste van CDA-fractievoorzitter dr. B. de Vries de discussie over een nieuwe begrotingstoets na de huidige regeerperiode op gang te hebben gebracht.

De discussie rond deze gedachte van de CDA-fractievoorzitter heeft tot nu toe vooral een wetenschappelijk karakter gehad, mede op basis van zijn artikel in *ESB* van 21 oktober 1987. Daardoor hebben vooral vakgenoten de handschoen opgenomen. In de politieke arena was de discussie snel verstomd, zowel door De Vries' terughoudendheid zelf (al in de tweede termijn van de algemene beschouwingen), als door het feit dat het wellicht een zeer particuliere opvatting leek te zijn, gelet ook op de reacties van CDA'ers als Ruding en Christiaanse. Echt omhelsd is de 60%-norm door niemand. Lubbers heeft zich op de vlakte gehouden. Ook de oppositie heeft bij de 60%-norm geen onmiddellijk praktisch belang, omdat het traject van de huidige collectieve-uitgavenquote naar 60% nog een fors en pijnlijk ombuigingspakket vergt. Toch zou ik het jammer vinden als daarmee de discussie gesloten was. De redenering achter de norm verdient een beter lot en zeker een serieuzer beoordeling dan de norm zelf getroffen heeft.

Een norm voor het financieel-economisch beleid dient aan ten minste twee voorwaarden te voldoen:

- zij behoort een evenwichtige situatie te beschrijven, dat wil zeggen een situatie waarin sprake is van volledige werkgelegenheid, beperkte inflatie, een overschot op de betalingsbalans dat niet groter is dan nodig om aan

onze internationale verplichtingen (ontwikkelingshulp) te voldoen, en van voldoende economische groei. Aan de toepassing van de norm mag men conform de SER-uitgangspunten van 1950 en daarna dan ook nog de eis stellen dat zij een redelijke inkomensverdeling niet in de weg staat en verbetering van het milieu mogelijk maakt;

- de norm mag niet pro-cyclisch werken, d.w.z. tot een deflatoire resp. inflatoire spiraal leiden.

Op beide punten roept de 60%-norm vragen op. Wat het eerste punt betreft: bij de jaren met min of meer evenwichtige groei die we in Nederland sinds 1945 hebben gekend, hoorde telkens een andere uitgavenquote. Ook in internationale vergelijkingen zijn geen onduidelijke verbanden aan te wijzen tussen collectieve-uitgavenquote en economische prestaties. Als we al een norm voor het financieel-economische beleid voor de komende jaren willen ontwikkelen, kunnen we beter te rade gaan bij het WRR-rapport *Ruimte voor groei*. Daarin wordt de weg naar een nieuwe, evenwichtige situatie beschreven. De investeringen, inclusief die van de overheid spelen daarbij een cruciale rol. Vanuit de huidige situatie betekent dat in eerste instantie alles behalve een verlaging van de collectieve bestedingen. Integendeel, ons nationale spaaroverschot moet meer in eigen land worden gemobiliseerd. Dat sluit ook aan bij de redenering in het rapport van de Commissie van Economische Deskundigen van de SER over financieringstekort en overheidsschuld uit 1985¹. Op het tweede punt – geen pro-cyclische werking – voldoet de 60%-norm niet. De Vries' voorganger als normsteller, Zijlstra, was in dat opzicht aanzienlijk conjunctuurgevoeliger.

In zijn *ESB*-artikel geeft De Vries een analyse van de jaren zeventig en tachtig, die – hoe waardevol ook – voor een enkele aanvulling vatbaar is. Ik beperk mij tot twee punten. Allereerst lijkt De Vries het afwentelingsmechanisme, dat in de jaren zeventig tot winstuitholling leidde, als een soort natuurverschijnsel te beschouwen. Daarmee moeten beleidsmakers voortaan maar rekening houden. Mij lijkt dat aan die afwenteling wel iets te doen zou zijn geweest en zeker iets te doen is. Op macro-niveau door een betere afstemming van het loon- en inkomensbeleid op het budgettaire beleid en op micro-niveau door werknemers een groter belang te geven bij de winstontwikkeling. In de eerste naoorlogse jaren heeft Nederland be-

1. Commissie Economische Deskundigen, *Rapport tekorten en schuld van de publieke sector*, publikatie 85/27, SER, 's-Gravenha-

wezen coördinatie aan te kunnen. Om allerlei redenen is dat 'kunnen' geërodeerd. Het gaat erom lessen te trekken uit het verleden en fouten uit dat verleden te vermijden. De tweede kantekening geldt De Vries' analyse van het zg. succesvolle ombuigingsbeleid van het kabinet-Lubbers I. Precies beschouwd heeft dit ombuigingsbeleid een weglek-effect van 2/3 gekend. Dat niettemin de tekortdoelstelling op papier gehaald wordt, is geheel toe te schrijven aan meevallende inkomsten, die enerzijds te danken waren aan te laag gestelde ramingen en anderzijds aan het nu zo bekritiseerde expansieve beleid in de Verenigde Staten.

In de discussie is als kritiek op de 60%-norm ingebracht dat het bereiken van deze norm zeer afhankelijk is van de veronderstelde economische groei in de komende jaren. Dat is alleen al daarom onrechtvaardig, omdat De Vries daar aan het slot van zijn artikel uitdrukkelijk zelf op heeft gewezen. Maar het roept wel de vraag op of De Vries er niet beter aan gedaan had om — overeenkomstig de Zijstra-norm — allereerst een trendmatige groeिनorm te formuleren en daaruit een genormeerd begrotingsbeleid af te leiden.

Blijft de vraag, hoe we op zo'n technisch denkbaar groeipad komen. Bij het beantwoorden van die vraag is de samenhang tussen collectieve uitgaven, collectieve-lastendruk, winstquote en investeringsquote cruciaal. In een 'conjunctuur-vrije' situatie, waarin een structureel aanvaardbaar financieringstekort is bereikt, zal er sprake zijn van een parallelle ontwikkeling van uitgavenquote en lastendruk. In de kritiek op een hoge uitgavenquote is de daarbij behorende lastenquote de eigenlijke schurk. Deze leidt tot afwenteling, tot verstoring van de allocatie en tot afremming van de prestatie. Daardoor komt de winst onder druk te staan, vervolgens de investeringen en daarmee de economische groei. Ziedaar in een notendop de zogenoemde 'wig'-problematiek. Op de achtergrond speelt daarbij sterk de overtuiging dat de omvang van de collectieve sector eerder de voorkeuren van de politici weergeeft dan die van de burgers zelf.

Tot op zekere hoogte kent de collectieve sector inderdaad een besluitvormingsproces dat de voorkeuren van kiezers kan vervormen, niet alleen omdat in die voorkeuren moeilijk een volgorde is aan te brengen, maar ook omdat pressiegroepen of betrokken ambtenaren onevenredige invloed kunnen uitoefenen. Gebrek aan herkenning van de eigen voorkeuren verschaft de burger de innerlijke rechtvaardiging voor belastingafwenteling, -ontwijking of zelfs -ontduiking. Het is echter moeilijk om dit proces op een bepaald niveau van lastendruk te fixeren. Ook in inter-

nationaal verband is de samenhang tussen collectieve lastendruk en belastingmoraal geenszins evident. Voor Nederland is vastgesteld, dat we ons zeker nog niet op het dalende stuk van de Laffer-curve bevinden, zodat belastingverhoging leidt tot hogere belastingontvangsten. En omgekeerd verwacht eigenlijk niemand van een belastingverlaging een betere belastingmoraal.

Niettemin verbieden de ervaringen van de jaren zeventig een al te luchthartige benadering van stijgende lastendruk. Het probleem is minder de hoogte van de lastendruk als zodanig, dan het beheersen van negatieve processen, die daaruit kunnen voortvloeien. Hierbij gaat het dan vooral om de loonkosten en de mate waarin de collectieve-lastendruk daarin afgewenteld wordt. Wederom is dat een kwestie van afspraken tussen de overheid enerzijds en vooral de werknemersvertegenwoordigers anderzijds. Bovendien moeten wij bij de internationale vergelijking een aantal typisch Nederlandse punten betrekken:

- in Nederland wordt de collectieve lastendruk met zo'n 2 à 3%-punt overschat door de dubbeltelling, die voortvloeit uit het verstrekken van bruto uitkeringen (zie de *Financiële Nota Sociale Zekerheid 1986*);
- door de gigantische omvang van de aftrekeposten (*f* 58 mrd.) wijkt de effectieve belastingdruk — zeker voor hogere inkomens — sterk naar beneden af van de formele belastingdruk. Bovendien zorgen premiegrenzen ervoor dat de totale lastendruk daarboven degressief is;
- Nederland kent al jaren de inflatiecorrectie. Veel van wat in het buitenland wordt voorgesteld, kan worden beschouwd als inhaal van die inflatiecorrectie.

Zelfs zonder al deze kanttekeningen constateert de *Notitie Inkomensbeleid 1988* dat de Nederlandse belastingdruk in internationaal opzicht niet bovenmatig hoog is. In dat licht vindt ik De Vries' relativiserende opmerkingen over de hoogte van de lastendruk allermist misplaatst. Zeker waar in macro-modellen als dat van het CPB het groei-effect van belastingverlichting het moet afleggen tegen andere instrumenten van economisch beleid. De effectiviteit van lastenverlichting loopt vooral via de beïnvloeding van de loonkosten; vandaar dat het in onze ogen zeer aantrekkelijk is om de WIR te gebruiken om de werkgeverslasten te verlagen. Het is bemoedigend dat de PvdA daarvoor — ook in het bedrijfsleven — in toenemende mate steun ontvangt.

Verreweg het sterkste onderdeel van het betoog van dr. B. de Vries is zijn rondgang langs de verschillende collectieve uitgaven met de vraag: hoeveel

valt daar in redelijkheid nog te bezuinigen? Het is niet eens zozeer de uitkomst van deze exercitie, die verrispend werkt, als wel het feit dat collectieve uitgaven eindelijk weer eens op hun eigen merites beoordeeld worden. Merkwaardig is alleen dat De Vries op dit kernstuk van zijn betoog in de discussie nauwelijks weerwerk heeft gekregen. Dat lijkt dan toch weer erg sterk op het oude liedje: wel pleiten voor belastingverlaging maar zwijgen over de financiering daarvan.

De criteria die De Vries bij zijn rondgang hanteert zijn, afgezien van het vermijden van 'pijnlijke' ingrepen, nogal impliciet. Wel komt duidelijk naar voren dat hij weinig opheeft met gedachten als die van zijn partijgenoot De Koning, die ombuigingen tot het niveau van de jaren vijftig niet ondenkbaar acht, omdat de mensen toen toch ook niet ongelukkig waren. Integendeel, De Vries ziet geleidelijk weer een parallel tussen de inkomensontwikkeling in de marktsector en in de collectieve sector ontstaan, die grenzen stelt aan verdere ombuigingen bij ambtenaren en uitkeringsgerechtigden. Zo zal de vergrijzing vanzelfsprekende beperkingen opleggen aan de bezuinigingen op bejaarden- en gezondheidszorg. Daarmee is al het grootste deel van het bezuinigingspotentiël, waaruit het kabinet-Lubbers I nog putte, opgedroogd.

Blijven de WIR en een aantal andere open-einde-regelingen. Geleidelijk aan is welhaast iedereen ervan overtuigd dat de WIR zijn tijd gehad heeft. Het is, zoals al eerder is gezegd, beter dit geld rechtstreeks te besteden aan maatregelen ter bestrijding van de werkloosheid, zoals het verlagen van de werkgeverspremies. In dat geval is er overigens per saldo geen sprake van een bezuiniging. De andere open-einde-regelingen zijn veelal vaak het beste in de hand te houden door het beroep erop te laten verminderen. Dat heeft alles te maken met de groei van de laagste inkomens. Herstel van een parallelle inkomensontwikkeling, ook voor het netto minimumloon, is daartoe de belangrijkste voorwaarde.

Als De Vries al beoogd heeft tot een intrinsieke beoordeling te komen van collectieve uitgaven, vertoont zijn betoog toch twee opvallende leemtes. Hij maakt geen gewag van de mogelijkheid om op pijnloze wijze de overheidsinkomsten te vergroten. En nieuwe opgaven voor de overheid (los van voorspelbare zaken als vergrijzing en complementariteit van overheidsinvesteringen) blijven opvallend onderbelicht. Allereerst de verhoging van de overheidsinkomsten. Kerntaak van het begrotingsbeleid blijft de afweging van nut en offer. Pijnlijke bezuinigingen dienen te worden afgewogen tegen het nut van lagere belastingen.

De tweede lacune betreft het ontbreken van een offensieve benadering van de collectieve uitgaven. Het gaat niet alleen om behoud, maar ook om vernieuwing. De nu al voorziene achterstanden in onze sociale en fysieke infrastructuur (onder andere op het terrein van vervoersmogelijkheden, technologie, milieu en stadsbehoud) vragen een aanpak, waarin een risicodragende overheid niet kan ontbreken. De kansen op public-private-partnerships mogen de collectieve verantwoordelijkheid en een democratische, op maatschappelijke kosten en baten gebaseerde, afweging niet in de weg staan. De nieuwe behoeften, die in een geëmancipeerder samenleving ook zaken als kinderopvang en volwasseneneducatie dienen te omvatten, hoeven niet per saldo tot een verhoging van de collectieve-uitgavenquote te leiden. Afhankelijk van de inkomensontwikkeling en de demografie zullen sommige uitgaven kunnen verminderen (inkomensafhankelijke regelingen en onderwijs), maar bovendien is het niet ondenkbaar dat investeren in nieuwe behoeften het groeidraagvlak vergroot. In een aantal gevallen zal daarbij de kost voor de baat uitgaan.

Slot

De norm van een dalend feitelijk financieringstekort, die in de afgelopen jaren het budgettaire beleid domineerde, is van het begin af als een tijdelijke norm beschouwd. Bij het bereiken van een structureel aanvaardbaar niveau, dat volgens de SER-deskundigen in de buurt van het voor 1990 beoogde niveau ligt, kan de behoefte ontstaan om in een volgend regeerakkoord tot een nieuwe budgettaire normering te komen. De uitgavenquote als basis voor normering heeft duidelijke nadelen. Zij is eerder afhankelijk van de groei dan dat zij de groei beïnvloedt. Zo'n norm leidt tot extra uitgavenvergroting bij een hoog groeipercentage en tot verdere bezuinigingen bij een lage groei. De norm werkt dus pro-cyclisch, maar wat belangrijker is, zo'n norm verhindert in verschillende situaties een redelijke afweging tussen lastendruk en uitgaven. In de Zijlstra-norm was deze afweging wel mogelijk, omdat deze op basis van de trendmatige inkomstengroei van de overheid ruimte bood voor of wel belastingverlaging of wel uitgavenverhoging. Daarbij weten we intussen wel dat de lasten flexibeler zijn dan de uitgaven. Herstel van de Zijlstra-norm lijkt zolang illusoir, als het bepalen van een plausibele trendmatige groei – zeker van de overheidsinkomsten – vooralsnog buitengewoon hachelijk is.

Als we al lessen uit het verleden in de vorm van normen willen vastleggen

moeten deze betrekking hebben op de volgende punten:

- een zodanige arbeidsinkomensquote dat Nederland een internationale rendementsvergelijking kan doorstaan. Dat kan grenzen stellen aan de collectieve-lastendruk, voor zover deze in de bruto lonen wordt afgewenteld. Verhoging van de lastendruk dient dan ook te berusten op een maatschappelijke coördinatie, waarbij afgewenteling voorkomen wordt;
- een zodanig financieringstekort dat enerzijds 'crowding out' op de kapitaalmarkt verhindert wordt, maar anderzijds blijvende nationale besparingsoverschotten verdwijnen.

Kortom, de belangrijkste eis die aan het budgettaire beleid moet worden gesteld is dat het groeibevorderend werkt. De Vries heeft niet aangetoond, dat zijn norm aan juist dat criterium voldoet. Al met al acht ik de redenering achter de Bert-norm aantrekkelijker dan de norm zelf. Aantrekkelijker, maar ook interessanter, mede omdat ze kan worden opgevat als een politiek signaal. Niet in de laatste plaats in de richting van diegenen in en buiten de politiek die de overheid op steeds grotere afstand van het economisch beleid willen plaatsen. Die benaderingswijze van de terugtredende overheid als ideologisch concept heeft haar beste tijd gehad. Een nieuwe synthese tussen overheid en markt is nodig om ons op een verantwoorde manier op de jaren negentig voor te bereiden. Dat doet een beroep op onze creativiteit en evenzeer op onze bereidheid om stokpaarden opzij te zetten en op basis van een nuchtere en realistische analyse van feiten en ontwikkelingen

een nieuwe koers uit te zetten. Alleen al de gewijzigde internationale omstandigheden roepen daartoe op.

Het eenvoudig doortrekken van de lijnen van het kabinet-Lubbers I in de gewijzigde internationale context kan funeste gevolgen hebben voor de Nederlandse groeiprestatie. In tegenstelling tot de periode 1983–1986 is het thans minder waarschijnlijk dat de deflatoire effecten van voortgaande bezuinigingen gecompenseerd worden door groei-impulsen vanuit het buitenland. Zoals het er nu uitziet, blijft het beleid in de Bondsrepubliek tot het naderen van nieuwe verkiezingen aan de veel te voorzichtige kant. In die situatie kan star vasthouden aan de ombuigingskoers uiteindelijk zelfs averechts uitpakken voor de ontwikkeling van het financieringstekort. De noodremprocedure dreigt dan tot in de jaren negentig geprolongeed te worden. Met als voorname slachtoffers de werklozen.

W. Kok

De auteur is voorzitter van de Tweede-Kamerfractie van de Partij van de Arbeid. Het artikel is een bewerking van een gastcollege, gehouden aan de Erasmus Universiteit op 14 december 1987. Bij het schrijven is gebruik gemaakt van de eerder in *ESB* verschenen artikelen over de 60%-norm, te weten: B. de Vries: 60%, een verantwoorde norm, 21 oktober 1987, blz. 988; C. Breedveld en F.B. Lempers, 60%: wigverkleining in de ijskast, 11 november 1987, blz. 1073; G. Zalm: 60%: de collectieve uitgavenquote in de jaren negentig? 18 november 1987, blz. 1092; A. Knoester, 60%: een slag in de lucht, 25 november 1987, blz. 1124; A.G.J. Haselbekke en A.P. Ros: 60%: optiek zonder inhoud, 9 december 1987, blz. 1168.

Onderzoek

W.B.C. Suyker: Het reële deel van BUMO: de vergelijkingen en een historische situatie. Centraal Planbureau, Occasional Paper nr. 35, Den Haag, 1986.

E. Lourens: Bouwen in eigen beheer en (on)rechtmatige bedrijfsuitoefening in de bouw. Economisch Instituut voor de Bouwnijverheid, Amsterdam, 1987.

F.M. van Zon: Consumentenproblemen met autoreparaties en onderhoudsbeurten. Onderzoeksrapport nr. 45, SWOKA, Den Haag, 1987.

J.A.A.M. Kok en P.H. Pellenburg(red.): Buitenlandse bedrijven in Nederland. Werving in

Europees perspectief. Nederlandse Geografische Studies nr. 48, Koninklijk Nederlands Aardrijkskundig Genootschap/ Geografisch Instituut Rijksuniversiteit Groningen, Amsterdam/Groningen, 1987.

C.S. van Praag: Remigratie onder de experimentele regeling. Gebruik en financiële consequenties. Stukwerk nr. 44, Sociaal en Cultureel Planbureau, Rijswijk, 1987.

J. van Kesteren, S. Boef-Van der Meulen en N. Cachet-Oost: Regionalisatie in het onderwijs: de Ropo-regeling. SCP-cahier nr. 58, Sociaal en Cultureel Planbureau, Rijswijk, 1987.