

60%: optiek zonder inhoud

Inleiding

In de afgelopen weken is er in dit blad al uitvoerig gereageerd op het artikel van B. de Vries over de 60%-norm 1). Daarom achten wij ons van de verplichting ontslagen om uitgebreid stil te staan bij de achtergronden die De Vries aanvoert voor zijn norm. In dit artikel presenteren wij een alternatief voor de 'Bert-norm'. Met ons alternatief is het – in tegenstelling tot dat van De Vries – mogelijk alle problemen waar de Nederlandse economie (nog steeds) mee worstelt in één klap op te lossen: de werkloosheid verdwijnt als sneeuw voor de zon, de volumegroei van het nationale inkomen neemt toe tot een duizelingwekkend tempo, het financieringstekort wordt teruggebracht tot ongeveer 5% van het nationale inkomen, de collectieve-lastendruk daalt tot ruim 42% en de uitgavenquote van de collectieve sector komt maar liefst tien procentpunten lager uit dan de 'Bert-norm'. De doelstellingen van het regeerakkoord worden dus alle ruimschoots gehaald. Ons plan werkt volgens dezelfde methode als die van De Vries: we fixeren ons op kengetallen zonder ons zorgen te maken over de vraag of het allemaal ook nog iets betekent. Ons herstelplan heet dan ook *Optiek '88* 2).

Optiek '88

De grondgedachte van ons plan is dat onze economie niet ziek is, maar er door een onhandige presentatie van de cijfers alleen maar beroerd aan toe lijkt te zijn. Zodra we ons dit realiseren ligt de oplossing van de problemen voor het grijpen: zorg voor een andere cijferpresentatie en alles ziet er direct veel beter uit. *Optiek '88* doet dit op drie manieren en kan daarom als een alternatief driesporenbeleid worden getypeerd.

Het eerste spoor

Het eerste spoor is vooral bedoeld om de werkloosheid te laten verdwijnen. De methode is simpel: de bestaande regelingen voor werkloosheid en arbeidsongeschiktheid worden opgeheven en de betreffende uitkeringsontvangers worden benoemd tot werknemer van de overheid. Zij krijgen een aanstelling met als speciale taakomschrijving 'het op peil houden van het nationale inkomen'. Want wat gebeurt

er? Niet alleen verdwijnt door deze 'wisseltruc' de werkloosheid, maar ook groeit het nationale inkomen met het gehele (oorspronkelijke) uitkeringsbedrag. Overdrachten worden immers niet meegeteld in het nationale inkomen, lonen en salarissen van ambtenaren wél. En het leuke van dit alles is, dat het bij de groei van het nationale inkomen nog om *volumegroei* gaat ook: het aantal ambtenaren neemt immers toe. Op deze wijze kan in één klap ongeveer f.36 mrd. aan reële groei (+9%) worden gerealiseerd 3). Om al te grote schokeffecten te voorkomen verdient het aanbeveling de operatie gefaseerd uit te voeren, zodat de jaarlijks optredende effecten 'normaal' lijken.

Wie eenmaal beseft hoe deze maatregel werkt, kan er zelf nog meer bedenken. Wij noemen er bij wijze van voorbeeld nog één. Studenten die in de tweede-fase-opleiding zitten als AIO (assistenten in opleiding) hebben een arbeidscontract en tellen dus mee in het nationale inkomen. Studenten in de eerste fase en zij die een hbo-opleiding volgen, hebben geen contract; een aantal van hen ontvangt een studietoelage. Het verschil in (statistische) behandeling van de eerste- en tweede-fase-studenten is onrechtvaardig. De oplossing is simpel: alle studenten krijgen een contract als PAIO (potentiële assistent-in-opleiding) of als JOIO (jonge onderzoeker in opleiding) en het nationale inkomen neemt nog eens met bijna f.6 mrd. toe 4).

Behalve de gunstige gevolgen van dit eerste spoor voor groei en werkgelegenheid is er ook nog een belangrijke matiging van alle kengetallen voor de overheidsfinanciën. Deze zijn uitgedrukt in procenten van het nationale inkomen en als dat inkomen toeneemt zullen alle quoten dalen. In Den Haag heet dit het *noemereffect*. Het zorgt ervoor dat het tekort, de collectieve-lastendruk en, jawel, de uitgavenquote zelf een lagere waarde krijgen. In het onderhavige geval daalt de uitgavenquote met ongeveer 6 procentpunten, neemt de collectieve-lastendruk met 5 procentpunten af en vermindert het tekort met 0,8 procentpunt. De werkloosheid is inmiddels gereduceerd tot nul.

Het tweede spoor

Het tweede spoor van *Optiek '88* betreft het *defiscaliseren* van zo veel mogelijk uitkeringen die de overheid verstrekt. Wat is het geval? Op veel uitkeringen van de collectieve sector worden loonbelasting en sociale premies

ingehouden. In de statistieken worden de bruto uitkeringen als uitgaven geregistreerd, terwijl de daarop ingehouden belastingen en premies deel uitmaken van de collectieve-lastendruk. Voor de ontvanger van de uitkering èn voor de overheid zelf telt eerst en vooral het saldo van die twee ('schoon in het handje'). Daarom kan in al deze gevallen veel beter worden overgegaan op het verstrekken van premie- en belastingvrije uitkeringen en op het registreren van deze netto uitkeringen. Voor de ontvanger èn voor de betaler van de uitkering verandert er hierdoor letterlijk niets; de uitgaven èn de ontvangsten van de overheid dalen echter met het voorheen op die uitkeringen ingehouden bedrag aan belastingen en premies.

Voor creatieve geesten ligt hier een schat aan mogelijkheden. Als we de nog resterende sociale-verzekeringsuitkeringen en de bijstand 'netteren' komt het effect al uit op een slordige f. 7 mrd 5). Als we daarnaast de thans aan belastingheffing onderhevige andere overdrachten van de overheid in beschouwing nemen – zoals de premies op koopwoningen – stijgt dit bedrag al snel tot zo'n f. 10 mrd. Hierdoor kunnen zowel de collectieve-uitgavenquote als de collectieve-lastendruk met ruim 2 procentpunten verder afnemen.

Het derde spoor

Het derde spoor van *Optiek '88* vertoont qua methode veel gelijkenis met het tweede. We hebben het bestempeld als het *(re)fiscaliseren* van subsidies. Er bestaat in ons land een overweldigend aantal (belastingvrije) subsidierelaties. Vaak komen die subsidies terecht bij personen of bedrijven die ook gewoon belasting betalen. Het registreren van al die aparte regelingen is complex en duur: het leidt tot onoverzichtelijkheid, versnippering van

1) B. de Vries, 60%: een verantwoorde norm?, *ESB*, 21 oktober 1987, blz. 988-994 en 998.

2) De naam van het plan danken wij aan een oud-collega die om (on)begrijpelijke redenen onbekend wenst te blijven.

3) Het bedrag van f. 36 mrd. kan worden afgeleid uit tabel I.3 en II.3 van de *Financiële nota sociale zekerheid 1988*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1987-1988, 20 206, nrs. 1-2.

4) Zie *Miljoenennota 1988*, blz. 261-262.

5) Dit bedrag is afgeleid uit de in voetnoot 3 genoemde bron; de premies zijn daar ter plekke vermeld, de belastingopbrengst is berekend door toepassing van tarieven van 5 tot 20% op de afzonderlijke regelingen.

beleid, onbekendheid en onbeheersbaarheid om maar enkele problemen te noemen. En dat terwijl we toch een instrument hebben dat in staat is de meest gedetailleerde regelingen uit te voeren en daardoor bij uitstek geschikt is om een maximale rechtvaardigheid te bewerkstelligen: het belastingstelsel zelf. Al die aparte subsidies kunnen ongewijzigd worden opgenomen in de loon-, inkomsten- en vennootschapsbelasting en wel als een 'tax credit': een aftrekpost op het te betalen belastingbedrag. Op deze manier bereiken we weer precies wat we hebben willen: minder (geregistreerde) uitgaven en minder (geregistreerde) lasten.

De twee meest voor de hand liggende regelingen in dit kader zijn de WIR (Wet Investeringsrekening) en de kinderbijslag. Deze twee samen belopen al bijna f. 10 mrd, en dus zet de refiscalisering van deze twee al behoorlijk wat zoden aan de dijk. Maar bij een daadkrachtig herstelbeleid mag het niet blijven bij die twee 'groten'. Als alle daarvoor in aanmerking komende subsidieregelingen – bij voorbeeld de individuele huursubsidie – in de operatie worden betrokken schatten wij het effect op uitgaven en ontvangsten op ca. f. 20 mrd.

Een recent voorbeeld toont nog eens aan hoe essentieel ook dit spoor van het beleid is. Eind november 1987 werd bekend dat de WIR-uitgaven voor dit jaar f. 2,7 mrd hoger zouden uitkomen dan was voorzien, hetgeen voor ongeveer f.1,5 mrd werd veroorzaakt door „een administratieve afhandeling van de belastingdienst” 6); door een correctie in de administratie bleken de WIR-uitkeringen met f. 1,5 mrd. 'tegen'- en de belastingopbrengsten met f. 1,5 mrd. 'mee' te vallen. In werkelijkheid is er door deze 'brutering' natuurlijk niets veranderd; je zult in zo'n geval echter maar een uitgavennorm hebben....

In ieder geval zorgt refiscalisering voor een veel betere beheersing van de overheidsfinanciën dan nu het geval is. In de huidige systematiek heeft een groter dan voorzien beroep op de regelingen een hogere uitgavenquote tot gevolg, en dat is erg vervelend. In de door ons voorgestelde systematiek

zou zo iets tot uitdrukking komen in een door vrijwel iedereen vurig gewenste vermindering van de collectieve-las-tendruk! Spoor 3 van ons herstelplan leidt tot een (verdere) reductie van de uitgavenquote en de collectieve-las-tendruk met 4,5 procentpunten.

Een zijspoor

We zouden nu met het herstelbeleid kunnen stoppen en de balans op kunnen maken, ware het niet dat één kengetal nog te weinig is verbeterd: het financieringstekort. Tot nu toe is het tekort alleen iets gedaald dank zij het noemereffect uit het eerste spoor. Omdat echter de economische groei sterk is verbeterd en de collectieve-lastendruk aanzienlijk is gedaald, 'is er ruimte voor enige aanpassing van de belastingtarieven'. Of, in gewoon Nederlands: de belastingen kunnen omhoog. Ter bepaling van de gedachten laten we het hierbij gaan om een bedrag van zo'n f. 9 mrd. Natuurlijk doen we dit bij *indirecte* belastingen, omdat dat weer tot een hoger nationaal inkomen leidt (noemereffect).

Eindbalans

We zijn nu zover dat we de resultaten van *Optiek '88* kunnen samenvatten en vergelijken met de officiële prognoses voor 1988. Dit is gedaan in tabel 1, en kijk eens hoe mooi ons alternatief er uitziet!

Even serieus

Uiteraard biedt het hiervoor geschetste herstelplan geen echte oplossing voor de problemen waar de Nederlandse economie mee worstelt. Het laat slechts zien dat door enig gegoochel met cijfers er een veel rooskleuriger beeld van de economische situatie kan worden geschetst dan we thans waarnemen. Is het voorgaande daarmee slechts een ludieke en wellicht slecht geslaagde poging om interessant te doen? Neen, niet helemaal, of liever gezegd: helemaal niet. Bedacht dient namelijk te worden dat ons plan geen enkel nieuwtje bevat: de 'voorstellen' zijn of in het verleden al toege-

Tabel 2. Werkgelegenheid bij de overheid in % van de totale werkgelegenheid

	1960	1970	1980	1985
Zweden	12,8	20,6	30,7	33,1
Nederland	11,7	12,1	14,9	16,1
OECD	11,3	13,5	15,0	15,4

Bron: OECD, *Historical statistics 1960-1985*, Parijs, 1987.

past, of worden nu op beperkte schaal uitgevoerd of behoren tot de bestaande praktijk in een ander land.

Zo is er in Zweden sinds jaar en dag sprake van een betrekkelijk geringe werkloosheid bij een redelijk omvangrijke publieke sector. Daarom wordt Zweden door sommigen wel eens ten voorbeeld gesteld aan ons land. Het aantal werknemers in de collectieve sector is in Zweden echter relatief veel groter dan bij ons: in feite heeft Zweden zijn werkloosheidsprobleem opgelost via het eerste spoor van ons herstelplan, zij het dat dat geleidelijker en daardoor minder spectaculair is gebeurd dan in ons plan. In tabel 2 wordt dit toegelicht.

Zoals blijkt heeft Nederland zelf ook een deel van de werkloosheidsproblematiek opgelost via deze weg: in de jaren zeventig is namelijk de werkgelegenheid in de collectieve sector fors uitgebreid, maar ook hier gebeurde dat via de weg van de geleidelijkheid. Het eerste spoor van ons plan is dus niet geheel van realiteitszin gespeend.

Dat geldt evenzeer voor het tweede spoor, het netteren van allerlei overdrachten. De huidige methode van administreren van overdrachten is nogal omslachtig. In een aantal landen worden overdrachten dan ook op nettobasis geregistreerd. In ons land in een aantal gevallen ook, zoals vanaf 1984 bij een aantal periodieke uitkeringen (bij voorbeeld de individuele huursubsidie). Voor het grootste deel van de uitkeringen geldt het echter (nog) niet. Van consistentie is in dezen dus geen sprake.

Het (re)fiscaliseren van uitgaven (derde spoor) moge wat vreemd aandoen in een periode waarin voorstellen worden gedaan ter vereenvoudiging van ons belastingstelsel. Bedacht dient evenwel te worden dat de bestaande subsidieregelingen minstens zo ingewikkeld zijn als ons voorstel. Bovendien is er ook in deze sfeer van weinig consistentie sprake. Zo wordt de *eigen* woning fiscaal gefacilieerd, terwijl de *huurwoning* via directe uitgaven voor bepaalde groeperingen betaalbaar wordt gemaakt. Een uniformering van de onderhavige regelingen via de fiscaliteit (of via de uitgaven) lijkt

Tabel 1. De Nederlandse economie vóór en na *Optiek '88*

	Officiële prognose 1988		Optiek '88	
Netto nationaal inkomen (in mrd. gld.)	392,3		442,9	
Uitgaven collectieve sector (in mrd. gld.) a)	253,0		223,0	
idem in procenten van het netto nationale inkomen		64,5		50,3
Collectieve lasten (in mrd. gld.)	208,3		187,4	
idem in procenten van het netto nationale inkomen		53,1		42,3
Financieringstekort collectieve sector (in mrd. gld.) a) b)	31,4		22,3	
idem in procenten van het netto nationale inkomen		8,0		5,0
Werkloosheid (1.000)	655		0	
Volumegroei van het netto nationale inkomen (in procenten)	1		12	

Bron: MEV 1988, *Miljoenennota 1988*, *Financiële nota sociale zekerheid 1988*.

a) Incl. debudgetteringen.

b) Excl. Vervroegde aflossingen woningweteningen.

6) Zie bij voorbeeld *Dagblad Trouw* van 28 november, of *De Volkskrant* van 1 december.

ons niet absurder dan de huidige systematiek. Het wederom in het belastingsysteem opnemen van de investeringssubsidies en de tegemoetkomingen voor ouders met kinderen (via de VAIA en de kinderaftrek) past in deze lijn.

De enige maatregel in ons plan die niet alleen optische, maar ook reële veranderingen teweegbrengt, is de *verhoging* van de indirecte belastingen. En dit terwijl de cijfers voor de overheidsfinanciën, ook die voor de lastendruk, in ons plan alleen maar een sterke *daling* suggereren. We kunnen dus met recht spreken van optisch bedrog.

De moraal

Impliciet is met het voorgaande aangegeven dat het hanteren van een uitgavenquote van (ongeveer) 60% als norm voor een evenwichtige ontwikkeling van marktsector en collectieve sector volstrekt geen waarde heeft 7). Optisch bedrog kan in elke gewenste omvang plaatsvinden. Door enkele

goocheltrucs kan al een behoorlijke ruimte onder de norm worden geschaapt zonder dat er in reële zin iets verandert. Een volgende stap zou dan kunnen zijn het weer 'aanzuiveren' van de uitgavenquote tot aan het normpercentage. Ons 'herstelplan' biedt – statistisch – de ruimte om niet minder dan f.43 mld *extra* uitgaven te doen, terwijl toch aan de Bert-norm kan worden voldaan. In het bedenken van trucs zijn politici en bureaucraten ware meesters. Normen voor het overheidsbudget dienen dan ook zo resistent mogelijk te zijn voor optische trucs. En dat is wel het laatste dat gezegd kan worden van een uitgavennorm, zeker als die in de vorm van een *quote* wordt gegoten

Ton Haselbekke
Arie Ros

De auteurs zijn werkzaam bij de Erasmus Universiteit Rotterdam.

7) Dit wordt nog wat nader uitgewerkt in een binnenkort te verschijnen artikel van één onzer. Zie A.G.J. Haselbekke, Een norm zonder waarde, *Financieel Overheidsmanagement*, januari 1988.