

# De ideologie achter de Miljoenennota 1986

PROF. DR. J. PEN\*

Elke economische analyse stoelt op een bepaalde ideologie, dat geldt ook voor de Miljoenennota. De auteur concludeert dat de begroting voor 1986 gekenmerkt wordt door een „thesauristische” ideologie: de schatkist is de heilige koe, terwijl de denkbeelden van Keynes er maar bekaaid vanaf komen. Door middel van verhullend, ideologisch, taalgebruik probeert het kabinet ten onrechte de eer op te strijken voor de koopkrachtverbetering en de (lichte) toename van de werkgelegenheid, zo meent de schrijver. Hij betoont zich ten slotte, vanuit zijn eigen ideologie, een fel tegenstander van inpoldering van de Markerwaard en landaanwinning bij de kust van Zuid-Holland, terwijl hij een voorstander is van lagere en vereenvoudigde belastingtarieven.

## Colligatie en ideologie

Wie over de Miljoenennota wil nadenken heeft een bepaalde visie nodig. Deze stileert de enorme hoeveelheid informatie die iedere waarnemer moet verwerken. De publieke uitgaven brengen talrijke effecten teweeg op sterk uiteenlopende terreinen en daarvan schiet ons slechts een beperkt aantal te binnen. Hetzelfde geldt voor de publieke inkomsten en voor het begrotingstekort; ook hier selecteren we uit een massa gegevens. De effecten moeten dan nog eens geprojecteerd worden op een samenleving die, zoals iedereen weet, uitermate complex is. De informatie over deze samenhangen is overweldigend. Een deel ervan wordt gebruikt, een deel wordt buiten beschouwing gelaten en soms vindt verdringing van onwelkome wetenswaardigheden plaats. Onze visie wordt medebepaald door wat we graag zouden willen, door onze maatschappelijke denkbeelden over wat belangrijk is en wat niet. Het creatieve proces waarmee onze *Gestalt* wordt gevormd heet, onder historici, colligatie. Colligatie is onvermijdelijk, en niemand ontkomt eraan, ook degene niet die „zakelijk” of „pragmatisch” meent te denken.

Van een ideologie is sprake, wanneer dit samenweefsel politieke bedoelingen nastreeft. Het beeld gaat dan des te makkelijker afwijken van tamelijk harde „feiten”. De afwijkingen worden onbelangrijk geacht of over het hoofd gezien. De consistentie zegeviert over de realiteitszin. Ik wil in dit artikel laten zien, dat de *Miljoenennota 1986* ideologische trekken vertoont – de „thesauristische” ideologie – maar ben mij ervan bewust dat niet slechts de regering er een ideologie op nahoudt; schrijver dezes is er ook niet vrij van. Jeugdherinneringen aan de Zuiderzee maken dat hij tegen drooglegging van de Markerwaard is, ook al zou een zogenaamd zakelijke kosten-batenanalyse op een surplus wijzen; herinneringen aan de jaren dertig geven hem, in combinatie met de schok der herkenning van de keynesiaanse theorie, een scherp oog voor de onderbesteding van de jaren tachtig; een jarenlang contact met het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven heeft hem het idee gegeven dat er nogal wat onzin tussen de zinnige overheidsuitgaven doorloopt (wat dat betreft valt er een duidelijke invloed van Drees te bespeuren). De onderstaande opsomming van thesauristische elementen in de *Miljoenennota 1986* moet in het licht van deze subjectiviteit worden gezien.

## Hoe hoger wordt beschreven als lager

De begroting 1986 ligt, qua niveau, weer iets hoger dan alle vorige. Die stijging is natuurlijk nauwelijks iets nieuws. De Miljoenennota wekt echter de indruk dat de rijksuitgaven zijn omgebogen en dat de overheid kleiner wordt. Dit gebeurt door de woordkeuze. Er wordt gesproken over de „sanering van de openbare financiën”, meteen al in de eerste zin; over „krachtige ombuigingen” (de eerste twee bladzijden) en wij lezen, vetgedrukt op de eerste bladzijde van het financieel-economisch gedeelte (blz. 7): „De omvang van de collectieve sector neemt af”. De minister zegt weliswaar dat de afname onvoldoende is – hij deelt zelfs mee dat van een „reële daling” nog geen sprake is (blz. 8) – maar de indruk van een inkrappende overheid blijft bestaan.

De verdringing van onwelkome informatie inzake het niveau geschiedt op drie manieren. In de eerste plaats wordt pas laat in de Miljoenennota, namelijk op blz. 21, het cijfer van de totale uitgaven onthuld. Het is f. 169 mrd., tegenover f. 164 mrd. vorig jaar (of, als we de realisatie van de begroting van 1985 nemen, f. 168 mrd.). Een kleine stijging dus. Vroeger werden deze cijfers meteen in het begin van de Miljoenennota ten tonele gevoerd, open en bloot en met nadruk. Nu staan ze verderop in een tabel, samen met andere getallen. Toeval?

Ten tweede wordt in de Miljoenennota voortdurend de nadruk gelegd op de ombuigingen (op de eerste bladzijde, en verder op blz. 12 als het budgettaire beleid wordt beschreven). Ombuigingscijfers zijn moeilijk te voorzien omdat ze vergelijkingen inhouden met eerdere ramingen, een elastisch begrip dus. Maar dat elastische cijfermateriaal wekt wel de indruk van krachtige maatregelen en grote doelbewustheid.

Ten derde wordt de toeneming van de begroting aan het oog onttrokken doordat de Miljoenennota van stond af aan werkt met breuken. Uitgaven- en inkomstenniveaus worden gedeeld door het nationale inkomen. Natuurlijk, zal men zeggen, het gaat toch om de relatieve plaats van de overheid? Jawel, maar

\* De auteur is hoogleraar Staathuishoudkunde aan de Rijksuniversiteit Groningen en bestuurslid van het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven.

deze deelsommen leveren onzekere resultaten op omdat het cijfer van het nationale inkomen voor 1986 uiteraard onzeker is (en moeilijk te vinden in de Miljoenennota, het staat helemaal achterin). Erger is dat de causaliteit in een speciaal licht wordt gesteld. Buiten de schijnwerper valt het feit dat de overheid het bij haar terugdringing van de begroting helemaal moet hebben van de particuliere sector, die verondersteld wordt te groeien. De export doet het, niet de regering.

Bij de belastingen gaat het net zo. Minister Ruding kan de geschiedenis der Nederlandse openbare financiën ingaan als degene wiens belastingopbrengst het niveau van f. 100 mrd. heeft overschreden. Deze barrière wordt niet doorbroken met een knal. Het feit wordt weggestopt, de beschouwingen gaan weer over quotiënten. Men raadplege par. 3.8, allemaal percentages. Pas op blz. 70 staat een absoluut cijfer, dat nog onder de honderd miljard blijft, maar in de MEV, blz 195, vinden we voor 1986 het getal van f. 105 mrd. op transactiebasis. Dit levert, gedeeld door het nationale inkomen, voor 1986 een belastingdruk op van 27,4%. Dat is, voor wie goed kijkt en de ramingen vertrouwt, inderdaad lager dan de 27,6% voor 1985. Het gaat mij niet om de nuances maar om de presentatie.

Het financieringstekort is inderdaad, in absolute cijfers, lager dan in vorige jaren. De regering kan er met een zekere beperkte voldoening op wijzen dat deze strategische grootte beneden de f. 30 mrd. is gezakt. Maar de daling zet zich van 1985 op 1986 nauwelijks voort. Het verwachte tekort voor het komende jaar is slechts f. 100 mln. lager. Deze mededeling bereikt de lezer van de Miljoenennota dan ook pas op blz. 21, en dan nog tamelijk terloops. In procenten van het nationale inkomen wordt een lichte daling voorspeld. Wie zich realiseert hoe precair de voorspelling van zo'n saldo is, en welke overlooppromblemen zich kunnen voordoen (b.v. versnelde inning van vorderingen op DSM Aardgas BV), moet concluderen dat de komende daling van het financieringstekort eigenlijk meer een declaratoir dan een feitelijk karakter heeft. Dit laatste is uiteraard niet onopgemerkt gebleven, en de minister weet het ongetwijfeld beter dan wie ook.

Al met al kunnen we niet zeggen dat de begroting voor 1986 kleiner is dan vorige begrotingen. Het tegendeel is eigenlijk het geval. Het aantal ambtenaren bij het rijk is ook groter. Op bladzijde 142 zien we een toename van de personeelssterkte met zo'n 3000 arbeidsplaatsen. De precieze omvang is moeilijk te doorgronden omdat de werkelijke bezetting lager is dan de sterkte en de ambtenaren korter werken, maar het apparaat groeit. Wie aan dit geval bijzondere betekenis toekent zal zich herinneren dat de centrale overheid niet bepaald terughoudend is bij het maken van arbeidsintensieve regelingen (zie hierna).

De „Kessler-coëfficiënt” – dat is het aantal ambtenaren plus trendvolgers plus uitkeringsontvangers plus de politieke ambtsdragers plus de Koningin, gedeeld door het aantal werkers in de markt – is tot op heden steeds verder gestegen. De reeks ziet er zo uit: 1982: 1,23; 1983: 1,30; 1984: 1,33; 1985: 1,36. Voor 1986 kan een lichte daling worden verwacht tot 1,34 1).

### Hoe de regering ons koopkracht laat geworden

Een volgend voorbeeld van colligatie zit bij de zogenaamde koopkracht- en lastenontwikkeling. De verschuiving in de inkomens, die de regering teweeg wil brengen, heeft sterk de aandacht getrokken van diverse commentatoren. Terecht heeft ieder een eigen opinie over de gewenstheid of ongewenstheid van een beleid, dat ambtenaren en uitkeringsgerechtigden laat achterblijven bij de werknemers in de bedrijven. Door deze preoccupatie met het verdelingsprobleem is echter aan de aandacht ontsnapt, dat een „koopkrachtbelofte”, die vrijwel alle inkomensstrekkers wil omvatten, in feite een tamelijk loos gebaar is. De totale koopkracht van alle Nederlanders is immers gelijk aan de productie (eventueel gecorrigeerd voor ruilvoetmutaties). Het gaat mij er nu niet om, dat de groei van de productie een moeilijk te voorspellen grootte is, maar om de stelling, dat deze koopkrachtontwikkeling onafhankelijk is van het beleid.

De regering wekt een andere indruk. Namelijk: om de beoogde ontwikkeling te bereiken is een uitgekiend samenstel van maatregelen nodig, variërende van inkomensbeheersing voor ambtenaren en uitkeringsontvangers tot premieverlichting voor

werknemers, en dit beleidspakket levert dan het gewenste resultaat op. De mensen danken hun koopkracht aan de politiek. De critici van het regeringsbeleid hebben bij deze pretentie aangeknoopt en laten weten dat ze er een verkiezingsstunt in zien. Deze kritiek gaat echter voorbij aan de macro-economische gelijkheid van productie en inkomen. Ook zonder lastenverlichting voor de burgers zou de reële inkomensstijging er gekomen zijn, als we ten minste afzien van een mogelijk positief effect van de beleidsmaatregelen op de productie – maar dat is een vraagverruimend effect, dat niet past in de anti-keynesiaanse ideologie van de regering. Door het voor te stellen alsof de mensen hun gesteunde welvaart aan het beleidspakket te danken hebben eist de regering meer eer voor zich zelf op dan met de feiten overeenkomt. Men kan zich natuurlijk afvragen hoe de extra productie in 1986 over de inkomensstrekkers verdeeld zou worden wanneer er geen premieverlaging zou optreden, en misschien zou men bij het uitwerken van die casus gestuit zijn op verdelings- en afzetproblemen, bij voorbeeld door een vermogensaccumulatie bij de sociale fondsen, maar dat is allemaal van secundair belang. Fundamenteel is, dat een produktiegroei is geprojecteerd van 2%, die geheel op eigen kracht zorgt voor een dienovereenkomstige inkomenscreatie.

### Hoe de onderbesteding wordt ontkend

Een derde kwestie, sterk ideologisch geladen, betreft de onderbesteding. Dat zo iets zou kunnen bestaan wordt door dit kabinet nog juist niet ontkend, maar in de werkelijkheid van de jaren tachtig komt geen tekortschietende macro-vraag voor. Deze anti-keynesiaanse opvatting lijkt moeilijk te rijmen met de daling van het reële inkomen, die zich heeft voorgedaan tussen 1979 en 1983. De krimp kan niet worden toegeschreven aan aanbodfactoren, omdat de produktiviteit in de bedrijven in die hele periode rustig verder ging met datgene wat de produktiviteit doorgaans doet, namelijk stijgen. De spronggewijze toename van de werkloosheid, de formidabele overschotten op de betalingsbalans, het verdwijnen van de loon-prijsspiraal en de daling van de belastingopbrengsten leveren bij elkaar een consistent beeld op van een depressie. De regering sluit voor deze realiteit de ogen en wil er liever niet over praten. Die afweer wordt teweeggebracht door de angst, dat de erkenning van keynesiaanse feiten zou kunnen leiden tot ontstuitbare verlangens op het stuk van de overheidsuitgaven of de belastingen. Ook als we erkennen dat deze angst niet ongegrond is en de pressiegroepen de schatkist altijd belagen, moeten we toch, als onafhankelijke waarnemers, een zuivere diagnose blijven stellen. Welk beleid men wenst is vers twee.

Die diagnose zou best eens merkwaardig kunnen uitvallen. Er bestaat ruimte voor de opvatting dat de begroting tussen 1981 en 1983 een krachtige impuls van de binnenlandse vraag heeft gegeven. Deze opvatting wordt gedocumenteerd in een artikel van C.G.M. Sterks 2). Volgens zijn berekeningen hadden we tussen 1978 en 1983 een flinke onderbesteding die opliep tot bijna f. 50 mrd. in 1983. Dat is een „deflationary gap” van 15%! Maar de publieke sector gaf tegendruk; het beleid was in deze periode expansief. De beoordelingsmaatstaf die Sterks daarvoor hanteert is die van W.W. Snyder. De impuls wordt gemeten aan de variatie van het financieringstekort als fractie van het nationale inkomen; dat is precies de grootte die minister Ruding zo na aan het hart ligt, maar dan in negatieve zin. Volgens de maatstaf van Snyder en Sterks is de groei van het begrotingstekort een conjuncturele zegen voor het land geweest 3). Leve minister Van der Stee!

1) Dank aan de Studiedienst van DNB voor deze cijfers.

2) G.G.M. Sterks, De conjuncturele invloed op de rijksbegroting 1961-1983, *Maandschrift Economie*, 1984, nr. 1.

3) Om Sterks geen onrecht te doen: hij vindt de tekorten op lange termijn verkeerd omdat ze de staatsschuld laten groeien en mag dus niet worden beschreven als een voorstander van budgettaire losbandigheid.

Deze visie is tegengesteld aan die van de Miljoenennota. Het artikel van Sterks heeft (om die reden?) weinig aandacht getrokken. Maar ook de oppositie, die een expansief beleid wenst, kan slecht met deze diagnose uit de voeten. Het beleid, waar men om vroeg, was er immers al; de regering berustte in het groeiende tekort.

Na 1983 levert de keynesiaanse gedachtegang een ander beeld op. De onderbesteding is er nog, maar begint door de aantrekkende export wat af te nemen. Het financieringstekort loopt, als percentage van het nationale inkomen, terug. De conjuncturele impuls in de zin van Snyder en Sterks, wordt negatief. Het kabinet probeert, in deze visie, de expansie te smoren maar dat lukt niet. Volgens de MEV zal het reële inkomen in 1985 weer sterker stijgen dan de arbeidsproductiviteit. Dat kan een keerpunt blijken te zijn, maar dan toch in andere zin dan de Miljoenennota dat ziet: het bedrijfsleven groeit tegen de negatieve begrotingsimpuls in. Voor 1986 wordt hetzelfde voorspeld: produktiviteitsgroei leidt niet langer tot uitstoot van arbeid. Voor het eerst doet ook de consumptie mee; deze wordt geacht met 2% te stijgen en de arbeidsproductiviteit met 1,5%. Door deze cijferopstelling heeft de regering zich op het nippertje ingedekt tegen het verwijt dat de publieke sector in 1986 deflatoir zou werken. Mogelijke extra wensen in de richting van een „expansief beleid” worden ook langs deze weg afgestopt.

Ik denk dat een stimulerende werking voor 1986 inderdaad aanwezig is, maar zij zit niet in de rijksbegroting en nog minder in de gemeentelijke uitgaven. Zoals boven werd opgemerkt ligt de begroting voor 1986 iets hoger dan die voor 1985, maar deze groei is gering – geringer dan de produktiviteitsgroei. En de belastingen stijgen, qua opbrengst. Maar daar staat een expansieve impuls tegenover; deze schuilt in de beoogde premieverlaging van de sociale verzekeringen. Het conjuncturele instrument wordt dus niet gehanteerd binnen de eigen Haagse huishouding, maar via dat wijdvertakte financiële circuit, dat onder Sociale Zaken valt. De impuls is trouwens microscopisch: enkele honderden miljoenen. Het Ministerie van Financiën onthoudt zich van keynesiaanse ingrepen.

Bij de beoordeling van de conjuncturele werking van de nieuwe begroting mogen we overigens niet alleen letten op causale impulsen via de uitgaven en de inkomsten. Het hoort tot de *Gestalt* van dit kabinet dat een grote invloed wordt toegeschreven aan de verdringing van de particuliere investeringen door de leningsoperaties van de overheid. Hoewel in de praktijk weinig blijkt van een zodanige verdringing – ondernemers hebben niet zozeer te kampen met financieringsmoeilijkheden als wel met concurrentie – en afzetproblemen – gold „crowding out” toch als een Haags standaardargument. Dat wordt nu echter niet meer met zoveel kracht vernomen. Nee, want dan zou de conclusie moeten luiden dat de schatkist nog steeds bezig is het herstel te remmen; een onwelkome gedachte. In de Miljoenennota wordt een nieuw argument beklemtoond, speciaal gericht tegen

belastingverlaging: de burgers zouden een belastingverlaging niet vertrouwen. Deze burgers denken namelijk rationeel, gebruiken alle beschikbare kennis en zien met grote scherpte dat een belastingverlaging nu, via een stijging van het tekort, moet leiden tot extra belastingen in de toekomst. Deze redenering, die voor de insiders gemakkelijk herkenbaar is – we horen de „rational expectations school” en we weten ook wie, ten departemente, deze ideologie verbreedt 4) – stelt hoge eisen aan de vooruitziende blik van de Nederlandse bevolking. Persoonlijk geloof ik dat een belastingverlichting tot extra uitgaven zou leiden, bij consumenten en bij ondernemers en dat daardoor de belastingopbrengst minder dan evenredig zou dalen en ook minder dan men op Financiën vreest. De burgers van Nederland maken zich minder zorgen over toekomstige belastingen dan over huidige belastingen. De vrees voor toekomstige lastenverzwaringen leeft overigens wel bij commentatoren en journalisten, en de tragiek van de thans beoogde premieverlichting is juist, dat deze waarnemers precies voorspellen wat de theorie der rationele verwachtingen leert, namelijk dat de sociale fondsen straks te kort komen zodat de premies weer omhoog zullen gaan. Als er iets is wat een Ratex-aanhanger zou moeten ontraden, is het verlaging der sociale premies. De ideologie en de realiteit staan op gespannen voet met elkaar.

#### Hoe de opleving wordt verklaard uit het financiële beleid

De toon van alle documenten die de begroting begeleiden is dat het beleid op de goede weg is en dat dit blijkt uit het herstel van de produktie. In de retoriek komen opmerkelijke wendingen voor. De Troonrede begint met het herstel *markant* te noemen, verklaart dan dat de regering allerminst wil pretenderen dat *uitsluitend* haar beleid tot verbetering heeft geleid, prijst vervolgens de Stichting van de Arbeid voor de afspraak van 1982 en prijst ten slotte de regering nog weer eventjes omdat deze de sociale partners de vrijheid heeft gelaten die zo sterk tot rendementsherstel en herverdeling van arbeid heeft bijgedragen. De cursiveringen (van mij) laten zien dat het kabinet zichzelf beschrijft als bescheiden maar toch effectief. Dit laatste gebeurt ook in andere stukken, en met name in *Hoofdpunten van het financieel beleid 1986*, een helder en aangenaam gepresenteerd pamflet, maar wel suggestief. Het financiële beleid en de teruggedrongen overheid zitten achter het herstel.

Van alle kanten is er al op gewezen, dat een andere visie mogelijk is. De opleving kwam door de export en door de loonmatiging. Deze laatste kan worden gezien als een verdienste van de vakbeweging, maar ook als een gevolg van de ruil tussen arbeids-

4) P. Korteweg.



duurverkorting en het inleveren van loonbestanddelen. Wie de laatste *Gestalt* aanhangt komt makkelijk tot de slotsom dat het kabinet er de vakbeweging mooi in heeft laten lopen; de wens tot herverdeling van werk wordt overgenomen maar niet uitgevoerd, en de looninflatie is verdwenen, zonder looningrepen. Een cynicus kan denken, dat dit spelletje eigenlijk de voorname bijdrage van het beleid aan het herstel is geweest. Persoonlijk gaat mij dit iets te ver.

Maar zonder cynisch te zijn kan men zich afvragen wat het kabinet dan eigenlijk wel heeft gedaan om de „economie” er weer bovenop te brengen. De belastingen op de ondernemingen worden nauwelijks verlaagd; f. 200 mln. bij de vennootschapsbelasting is klein werk. De rente is gedaald, maar niet door toedoen van de regering, en de reële rentevoet blijft hoog. Over deregulering wordt gesproken, maar de resultaten zijn beperkt (men mag nu een kippenhok achter zijn huis bouwen, geheel zonder vergunning). Bovenal: de overheidsuitgaven en het financieringsstekort zijn nauwelijks gedaald en de daling van het tekort geeft een negatieve impuls. Het vertrouwen, zo wordt wel aangevoerd, is toegenomen – en vaak wordt dan de commissie-Wagner ten tonele gevoerd – maar dat elan is toch eigenlijk ook meer een kwestie van retoriek. Echt veranderd is er in het beleid zo goed als niets, en de „keer ten goede” komt van buiten.

Dit is niet bedoeld als verwijt, want de regering heeft het budget nu eenmaal niet in de hand: tegenvallers bij de Oosterschelddam, de VUT, de WIR, de Walrus en de exportkredietverzekering – daar valt moeilijk tegen op te bezuinigen. Verder wil niet gezegd zijn dat bezuinigingen verkeerd waren. Maar uit wetenschappelijk oogpunt behoort toch gewaarschuwd te worden tegen de bekende fout *post hoc ergo propter hoc*.

### Hoe de werkloosheid wordt verklaard

Volgens de colligatie van de regering mag de werkloosheid niet worden toegeschreven aan onderbesteding – aan wat dan wel? Aan te hoge lonen en te hoge collectieve lasten. Dienaangaande bevat de Miljoenennota een belangwekkende passage. Op blz. 32 lezen we dat de reële lonen twee decennia lang boven de groei van de voor ruilvoetmutaties gecorrigeerde arbeidsproductiviteit zijn uitgestegen, zodat in het jaar 1981 een „real wage gap” voorhanden was van 30 à 35%. Hier wordt sterke koffie geschonken en rijzen vele vragen. Vooreerst: hoe is dat uitgerekend? Ik vermoed dat iemand de grensproductiviteit bij volledige bezetting heeft geschat op basis van een empirische produktiefunctie 5) – een methode waar nogal wat op aan te merken is. Een tweede vraag luidt: als de reële lonen drie jaar geleden haast een derde te hoog waren, dan is dat excedent in 1986 nog lang niet afgebouwd, en blijven we zitten met een „real wage gap” van een kwart of zoiets. Waarom berust de regering dan in een reële loonstijging voor 1986 en adverteert ze deze zelfs als een aardige attractie voor de mensen in de particuliere sector? Als we de passage over de „gap” in de Miljoenennota serieus nemen zijn we verplicht te waarschuwen tegen iedere reële loonsverhoging in het verkiezingsjaar. En, derde vraag, bij een „gap” van een kwart kunnen we nog een decennium lang vooruit met een bevriezing der reële lonen voordat we volledige werkgelegenheid kunnen bereiken, een implicatie die de regering toch maar liever aan den volke onthoudt. Met andere woorden: er is een passage in de Miljoenennota geslopen die noch uit wetenschappelijk, noch uit politiek oogpunt helemaal verantwoord lijkt. We hebben hier te doen met een geval van ideologische overargumentatie.

### Hoe de staatsschuld een zware last wordt

Bij de groeiende staatsschuld ligt de kern van de ideologie van de minister van Financiën. Waarschijnlijk interesseert hij zich slechts matig voor allerlei theoretische samenhangen, zolang er maar duidelijk uit rolt hoe gevaarlijk het tekort is. Dit is een legitieme wens, en de dreiging van een groeiende schuld kan inderdaad aan het publiek worden uitgelegd. Ik constateer met voldoening dat de naïeve lastentheorie in de Miljoenennota niet wordt aangehangen, dat de nadruk wordt gelegd op de inko-

mensoverheveling die uit schuldexistentie voortvloeit en dat deze in cijfers voor de toekomst wordt uitgedrukt (par. 3.8.4.).

Deze extrapolaties zijn bedoeld om de lezer een zekere schrik aan te jagen. Maar zijn ze werkelijk zo alarmerend? Bij een voortgezette groei van het reële inkomen met 2%, gecombineerd met een viertal varianten van het financieringsstekort tussen 1 en 7% van het nationale inkomen loopt de renteoverheveling (de Miljoenennota spreekt van „rentelast”) op tot een fractie van het nationale inkomen die in 1990 ligt tussen 4,2% en 7,1%. Dat laatste cijfer is natuurlijk niet niks, vooral niet als we het opstellen bij al die andere overhevelingen waaraan ons systeem van „fiscal crosshauling” zo rijk is. Toch hoeft het niet tot doem en ondergang te leiden. We moeten niet vergeten dat het huidige overhevelingspercentage ligt op 5,3 en dat de regering welgemeend constateert dat de produktie aantrekt, de winsten zich herstellen, de investeringen toenemen, enz. Ik wil het renteprobleem allerminst bagatelliseren, maar zie het niet zoveel anders dan de inkomensoverdracht in het kader van de AOW. Dat is ook een zorgelijk zaakje en tenslotte wonen ook sommige bejaarden in het buitenland.

Maar de minister heeft stellig gelijk dat binnen de begroting plaats gemaakt moet worden voor enorme rentebedragen. Een suggestief cijfer staat in Bijlage 3, bladzijde 124, waar blijkt dat de dienst der staatslening ons grootste begrotingshoofdstuk is geworden, met 17,5% van de begroting omvangrijker dan onderwijds dat 14,8% vergt. Die renteuitgaven zijn uiteraard minder productief. „Crowding out” krijgt een nieuwe betekenis – niet de verdringing van ondernemers uit de kapitaalmarkt op het moment van de schuldcreeatie, maar de verdringing van respectabele overheidsbestedingen uit de begroting. De les die daaruit getrokken moet worden is inderdaad: heroverwegen, waarover nader.

### Hoe een conflict van doelstellingen wordt opgelost.

Het grote politieke debat over deze Miljoenennota ziet er als volgt uit. Sommigen zeggen dat de regering geheel in de ban verkeert van het streven naar financiële soliditeit. De schatkist wil orde op zaken stellen, het tekort verkleinen, de positie van de gulden sterk houden; dat zijn thesauristische doelstellingen. Daaraan worden de belangen van de werkende mensen opgeofferd, en de belangen van de uitkeringsgerechtigden, en vooral de werkgelegenheid. Andere commentatoren erkennen deze afruil van belangen, maar geven prioriteit aan de harde belangen van de financiële wereld – zij noemen het „wrang” (het woord uit de Troonrede) dat de mensen met de uitkeringen moeten lijden onder de druk der omstandigheden, maar, zo zeggen zij, het kan moeilijk anders. Deze visie kan ondersteund worden door voorbeelden uit de sfeer der gezinnen: vele kostwinners achter een voordeur. Die voorbeelden maken het beleid dan minder wrang.

De Miljoenennota neemt in deze controverse stelling door het conflict der doeleinden te ontkennen. In de eerste twee bladzijden van dit document, die de sporen dragen van eigenhandige creativiteit van de minister, wordt met nadruk meegedeeld dat terugdringing van het tekort niet haaks staat op bevordering van de groei en dus van de werkgelegenheid. Het betoog culmineert in de zin: „structureel is het eerste voorwaarde voor succes bij de tweede”, en dan volgt de handtekening van H.O.C.R. Ruding. De zin mag dan niet mooi zijn maar de mededeling is duidelijk. Zij werpt een dijk op, achter alle andere dammetjes die in de Mil-

5) Ik vermoed dus dat men de methode heeft gevolgd van Michael Bruno en Jeffrey Sachs, *Economics of worldwide stagflation*, Cambridge, 1985. Maar dan valt wel te bedenken dat deze auteurs, naast een „wage gap” ook een krachtige onderbesteding aanwijzen als werkloosheidsoorzaak. Zij menen dat overal in de OECD regeringen bezig zijn geweest met het verergeren van fluctuaties in de vraag. Een lastige vraag aan de opstellers van de Miljoenennota is, hoe hoog de elasticiteit van de werkgelegenheid ten opzichte van de reële lonen eigenlijk wordt ingeschat. Zelfs bij een bescheiden waarde van 0,5 wordt de hele werkloosheid verklaard, maar de grensproductiviteitstheorie komt in de regel tot veel hogere waarden voor deze elasticiteit.

joenennota worden gelegd, tegen mogelijke pleidooien voor een lossere financiële politiek.

De vraag, die ieder voor zich moet beantwoorden is of deze cruciale zinsnede bijval verdient. Mijn eigen antwoord is aarzelend – wie geïnteresseerd is in deze kwestie mag ik verwijzen naar de dialoog tussen Piebe en Jan, weergegeven in een eerdere publikatie 6).

### Eigen standpunten en aanbevelingen

Het wordt tijd voor enkele eigen aanbevelingen. Ik ben het eens met al diegenen die vinden dat de collectieve lastendruk in Nederland thans te hoog is. Tweede van het nationale inkomen, wat correspondeert met ongeveer de helft van de persoonlijke inkomens 7), dat is te veel. In de eerste plaats uit „supply side”-oogpunt – de wig tussen bruto en netto inkomens remt de arbeidsinspanning, de scholing, de investeringen en de groei. In de tweede plaats is de quote te hoog uit een keynesiaans oogpunt – als we werkelijk de kansen willen realiseren die de technische vooruitgang biedt zullen we een binnenlandse markt moeten scheppen die meegroeit, en dat is nog onvoldoende het geval. In de derde plaats zitten wij opgescheept met een te omvangrijk financieel circuit dat deels kan worden beschreven als halen en brengen. Met name bij de ondernemingen wordt met ruime hand geld wegbelast en teruggestort. Het gebeurt ook bij treinreizigers, ontvangers van huursubsidie en bij ouders van kinderen.

Hieruit volgt dat het niveau van de uitgaven naar beneden moet. Van zuiver nominale kortingen mag op korte termijn weinig worden verwacht, omdat de looninflatie nu tijdelijk verdwenen is. Op den duur moet dit instrument beschikbaar blijven – zeg maar de „bestekkorting”. Maar de meest rationele weg is die van de heroverweging op basis van de kosten-batenanalyse. Deze techniek wordt aanbevolen door het Instituut dat deze dag organiseert en door Drees in zijn nieuwste boek 8). Vrijwel iedereen voelt voor deze aanpak, maar niet iedereen past haar toe. Talrijke kleine en grote voorbeelden bevestigen het vermoeden dat er nog veel moet veranderen in de Haagse subcultuur. Een klein voorbeeld: onlangs is er aan de gemeenten een regeling opgelegd voor het schoonhouden van zwembaden die waarschijnlijk niet voldoet aan de eis, dat het grensnut hoger moet zijn dan de kosten 9). Groot voorbeeld: de minister van Onderwijs en Wetenschappen schrijft aan de universiteiten telkens nieuwe procedures voor voor het toedelen van middelen (nu eens in geld, dan weer in personeelsplaatsen, dan weer in een combinatie van beide) en dwingt ze, heel centralistisch, tot een in details geregelde methode van arbeidstijdverkorting. Speciaal voor dit departement geldt dat men zeer creatief is in het overhoop halen van al het bestaande, zonder enig oog voor de kosten. Zeer bekend zijn natuurlijk de voorbeelden uit de fiscaliteit (tweeverdieners) en de sociale uitkeringen (voordeurdelers). Minder bekend is wat er op stapel staat bij de stelselherziening sociale zekerheid. Daar wordt alle aandacht geabsorbeerd door de positie van de uitkeringsstrekkingen, zodat bijna niemand in de gaten heeft wat er met de apparaatkosten dreigt te gebeuren. Gelukkig bestaat er althans één uitzondering op die regel, te weten R.A.M. Meijer 10).

Vervolgens hangen er enkele bijzonder dreigende wolken boven de toekomstige uitgavenkant van de begroting, namelijk de Olympische Spelen, de drooglegging van de Markerwaard en dat bizarre schiereiland tussen Hoek van Holland en Wassenaar. Moge het gezond verstand en de kosten-batenanalyse verhoeden dat zulke dingen ooit doorgaan. Maar de specifieke dynamiek van pressiegroepen en ambtelijke diensten leidt er soms toe dat ze stukje bij beetje een weg op marcheren die achteraf tot verbazing en woede leidt. Zo ergens, dan ligt hier een taak voor een zuinige minister van Financiën, liefst geholpen door onafhankelijke researchinstellingen. Het is toch te dwaas dat er een beetje geld moet worden afgeknepen van de orkesten, van de blijf-van-mijn-lifhuizen, van de jeugdzorg in pleeggezinnen, terwijl de megalomanie ongehinderd blijft rondspoken.

Nu ik toch bezig ben wil ik besluiten met een pleidooi voor werkelijke vereenvoudiging van de belastingen. We moeten echt eens een keer naar de „simpeltaks”, zoals door De Kam en Van Herwaarden beschreven, of iets wat daarop lijkt 11). En verder moet er eens iemand komen die vol verbazing constateert dat we

in Nederland provinciale milieueffingen zien en gemeentelijke rioolrechten, met ongeveer dezelfde grondslag en nog een onroerend-goedbelasting, die weer een net iets andere grondslag heeft. De arbeid, die met deze en andere heffingen gemoeid is, werd al eens geschat op 5% van het nationale inkomen 12). Dat is bijna zoveel als de huidige rente-overdracht. En de vennootschapsbelasting kan volgens sommigen ook wel weg. Serieus: er wordt te veel en te ingewikkeld geheven, en het wordt eerder erger dan beter. Als we gaan stroomlijnen mogen we tegelijk wel enige risico's nemen wat de opbrengst betreft, want de belasting-opbrengst varieert minder dan evenredig met de tarieven. Dat is de les van de Laffer-curve. Niet dat we al rechts van de top zitten, maar tussen de top en de raaklijn die een hoek van 45° met de basis maakt. Deze curve past in de „supply side”-visie, maar heelaas niet in de thesauristische ideologie. Die veronderstelt evenredigheid van tarieven en opbrengsten.

### Conclusie

Het was niet de bedoeling een alternatief beleid te ontwerpen, al ben ik persoonlijk van mening dat er veel te veel geld heen en weer wordt gesleept waardoor de werkelijke prioriteiten geweld wordt aangedaan. Grote operaties zijn uitstekend mits ze niet in strijd komen met de regel, dat overheidsbestedingen die een surplus boven de kosten opleveren moeten blijven bestaan (makkelijker gezegd dan uitgevoerd). Ik wilde veeleer laten zien dat de *Gestalt* die aan de *Miljoenennota 1986* ten grondslag ligt ideologische trekken vertoont en dat deze ideologie de belangen van de schatkist verdedigt. Er is enige twijfel mogelijk of dat wat goed is voor de schatkist, ook goed is voor het hele land.

J. Pen

6) *De verrassingen van de economie*, Utrecht, 1984, blz. 148 e.v.

7) Vijftig procent is lager dan zeventenzestig procent. Dat komt omdat de eerste breuk een hogere noemer heeft – daar zitten de overdrachtsuitgaven in, die wel belast worden maar geen deel uitmaken van het nationale inkomen. Overigens gaat het bij de „supply side”-effecten meer om de marginale dan om de gemiddelde lastenquote, en marginaal zitten vele inkomensstrekkingpercentages in de buurt van één inkomen. Dit „Wahlenkamp-effect” wordt goed beschreven in de *Inkomensnotitie*. Wat daar staat kan niemand ontkennen, ook de linkse commentator niet.

8) *Nederlandse overheidsuitgaven*, Den Haag, 1985.

9) W.M.C. Van Zaalen, Het is goed zwemmen in andermans geld, *Openbare Uitgaven*, 1985 (te verschijnen).

10) R.A. M. Meijer, Stelselherziening sociale zekerheid, gevolgen voor de uitvoeringsorganisatie, *Openbare Uitgaven*, 1985 (te verschijnen). De gemeenten zullen nog opkijken als de plannen doorgaan.

11) C.A. de Kam en F.G. van Herwaarden, *Simpeltaks*, *Intermediair*, 26 april 1985.

12) De fiscale subcultuur en haar drop-outs, in *Tolvrije gedachten*, opstellen voor H.J. Doedens, 1980.