

Mythen, paradoxen en taboes in de economische politiek

Mythen ontmaskerend, paradoxen ontrafelend en taboes doorbrekend bespreekt de auteur een aantal actuele vraagstukken in de economische politiek. Taboedoorbrekend is het pleidooi van de auteur om bedrijfstak-cao's niet meer automatisch algemeen verbindend te verklaren doch, overeenkomstig de oorspronkelijke bedoeling van de wetgever, de bepalingen eerst te toetsen op het algemeen belang. Indien het systeem van monopolioïde loonvorming leidt tot een loonkostenontwikkeling die door de regering als onverantwoord wordt beschouwd, dienen de desbetreffende bepalingen niet algemeen verbindend te worden verklaard. Op die manier kan een meer marktconforme loonvorming worden bevorderd ten gunste van de werkgelegenheid.

PROF. DRS. G. ZALM*

Mythen in de economische politiek

Zoals op veel terreinen van het maatschappelijk leven ontstaan er ook in de sfeer van de economische politiek regelmatig mythen. Met mythe bedoel ik hier conform Van Dale "Als juist aanvaarde maar ongefundeerde voorstelling omtrent een persoon, zaak of toedracht". De hardnekkigste mythen zijn meestal gebaseerd op een kern van waarheid. Die kern van waarheid wordt vervolgens opgeblazen, of ten onrechte gegeneraliseerd, of onzorgvuldig toegepast.

Twee mythen wil ik behandelen. De eerste heeft betrekking op de collectieve uitgaven, de tweede op de loonvorming.

Mythe 1: Tijdens de kabinetten-Lubbers I en II is flink gesneden in de collectieve voorzieningen, het kabinet Lubbers-Kok heeft daarentegen het voornemen meer ruimte te bieden voor groei van de collectieve voorzieningen.

Laten we beginnen met de kern van waarheid. In de jaren 1983 t/m 1989 – de periode die ongeveer de eerste twee kabinetten-Lubbers dekt – zijn aanzienlijke uitgavenbeper-

kingen gerealiseerd door de uitkeringspercentages te verlagen en de jaarlijkse aanpassing van uitkeringen en van salarissen van ambtenaren en trendvolgers achter te laten blijven bij de loonontwikkeling in de marktsector. Samen met verlaging van pensioenpremies voor ambtenaren en trendvolgers werd langs deze weg f 17 mrd bespaard¹.

Het tweede deel van de mythe, dat er onder het huidige kabinet meer ruimte wordt geschapen voor de collectieve uitgaven, bevat een spiegelbeeldige kern van waarheid. Voor ambtenaren, trendvolgers en uitkeringen wordt – onder zekere voorwaarden – een inkomensontwikkeling in het vooruitzicht gesteld, die gelijk opgaat met die in de marktsector. De kern van waarheid is dus dat er een straf beleid is gevoerd voor de inkomens van ambtenaren, trendvolgers en uitkeringen en dat daarvoor thans betere perspectieven bestaan. Bij velen bestaat echter de indruk dat er in de Lubbers-Ruding periode ook fors in het volume van de collectieve uitgaven is gesneden en dat het huidige kabinet ruimhartiger voornemens heeft. Dat is een mythe, zoals blijkt uit tabel 1.

Het totaal van de collectieve uitgaven is in de jaren 1983 t/m 1989 gemiddeld met 2% per jaar in volume gegroeid. Die expansie blijft ook zichtbaar als we de rentelasten buiten beschouwing laten. Als we bovendien nog het volume van de sociale uitkeringen en de overdrachten aan het buitenland (voornamelijk EG-afdrachten en ontwikkelings-samenwerking) elimineren dan houden we nog ruim de helft van de collectieve uitgaven over die, grof gezegd, een

Tabel 1. Volumegroei collectieve uitgaven^a

	1982 ^b	Realisaties 1983-89 ^c	Voornemens regeerakkoord 1990-1994 ^c
Totaal collectieve uitgaven	100	2,0	1,0
Idem excl. netto rentelasten	94,6	1,6	1,0
Idem excl. netto rentelasten, sociale uitkeringen en overdrachten buitenland	56,2	1,4	1,1

a. Exclusief kredieten, gecorrigeerd voor statistische vertekeningen.

b. aandeel in totaal (%).

c. gemiddelde jaarlijkse procentuele groei.

Bron: CPB.

* Dit artikel is een samenvatting van de rede uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van bijzonder hoogleraar in de economische politiek, vanwege de Stichting Het Vrije Universiteitsfonds, aan de Faculteit der Economische Wetenschappen en Econometrie van de Vrije Universiteit te Amsterdam op woensdag 23 mei 1990. De integrale tekst is verkrijgbaar bij het Centraal Planbureau.
1. Verlaging uitkeringspercentages f 1,9 mrd
Niet toepassen WAM-index 6,0 mrd
Niet toepassen trendbeleid 5,2 mrd
Verlaging pensioenpremies ABP en PGGM 3,8 mrd
Totaal f 16,9 mrd

min of meer programmatisch karakter hebben. En ook daarvoor blijkt sprake te zijn geweest van volume-uitbreiding. Hoe je het ook wendt of keert, er is in het Lubbers-Ruding-tijdperk geen sprake geweest van krimp van het volume van de collectieve uitgaven, maar van groei. De mytevorming is wellicht het sterkst geweest bij de collectieve uitgaven voor de gezondheidszorg annex de maatschappelijke dienstverlening. Uit de media zou je al snel de indruk krijgen dat er op dit gebied sprake is geweest van een systematische afbraak. In werkelijkheid groeide het betreffende uitgavenvolume met gemiddeld ruim 2% per jaar, hetgeen meer is dan je alleen op grond van de vergrijzing zou verwachten. De daling van de collectieve uitgavenquote in de periode 1983-1989 valt dan ook volledig te herleiden tot het eerder genoemde beleid voor loonkosten en uitkeringshoogte in de collectieve sector en niet tot de ontwikkeling van het uitgavenvolume.

Bezien we vervolgens de voornemens van het nieuwe kabinet dan moeten we constateren dat die wat betreft de groei van het uitgavenvolume niet ruimer maar krappere zijn dan hetgeen in de afgelopen zeven jaar is gerealiseerd. Uiteraard zijn er binnen de laatste regel van tabel 1 terreinen waarvoor het voornemen bestaat de volumegroei niet onaanzienlijk te versnellen. Dit betreft echter kwantitatief kleinere uitgavencategorieën in de sfeer van het openbaar vervoer, het milieu en de infrastructuur.

Het is wel essentieel in het oog te houden dat het hier een vergelijking betreft tussen de realisaties van de twee vorige kabinetten Lubbers en de voornemens van het kabinet Lubbers-Kok. De vorige twee kabinetten hadden in de sfeer van het uitgavenvolume zeer krappe voornemens doch de realisaties zijn aanzienlijk hoger uitgekomen door allerlei tussentijdse intensiveringen en overschrijdingen die niet of onvoldoende zijn gecompenseerd. In de voornemens van het kabinet Lubbers-Kok is hier, per definitie, nog geen rekening mee gehouden. Er zijn dus twee mogelijkheden: of het nieuwe kabinet gaat de geschiedenis in als het kabinet dat de groei van het volume van de collectieve uitgaven neerwaarts wist af te buigen, of we krijgen nog de nodige opwaartse bijstellingen van het uitgavenvolume.

Mythe 2: De ruimte voor de bij cao overeen te komen verbetering van de arbeidsvoorwaarden in een bedrijfstak is gelijk aan de som van de stijging van de arbeidsproductiviteit van die bedrijfstak en de prijsstijging gezinsconsumptie.

Deze stelling over de loonruimte wordt bij de aanvang van loononderhandelingen nogal eens verkondigd door vertegenwoordigers van bonden in sectoren met een sterke arbeidsproductiviteitsstijging. Illustratief is de opstelling van de Industriebond FNV, die aan de hand van CPB-prognoses de ruimte voor verbetering van de arbeidsvoorwaarden becijfert op 6% voor 1990², zijnde 4% stijging arbeidsproductiviteit en 2% prijsstijging gezinsconsumptie.

Ook deze mythe bevat een kern van waarheid. Het is per definitie zo dat de arbeidsinkomensquote constant blijft indien de stijging van de loonsom per werknemer gelijk is aan de stijging van de produktie per werkende (de arbeidsproductiviteit) plus de prijsstijging van de produktie. Dit geldt zowel voor het bedrijfsleven als geheel, als voor een afzonderlijke bedrijfstak. Deze definitie lijkt op de loonruimteformule die ik als een mythe heb aangeduid, maar er zijn twee belangrijke verschillen.

Ten eerste is er een verschil tussen de bij cao overeengekomen verbetering van de arbeidsvoorwaarden (de contractloonstijging) en de loonsomstijging per werknemer. Kwantitatief belangrijk en ook structureel van aard is de zogenoemde 'incidentele loonstijging', dit is de stijging van het gemiddelde bruto loon die niet is te herleiden tot de contractloonstijging. Deze incidentele loonstijging belooft in de komende jaren al gauw zo'n 1,5% per jaar. Hoewel

deze loonstijgingscomponent als zodanig geen onderdeel uitmaakt van cao-onderhandelingen, wil dat nog niet zeggen dat hij niet bestaat. Een belangrijk deel van de incidentele loonstijging komt tot stand door wijziging in de samenstelling naar leeftijd en opleiding van het werknemersbestand. Het bestaan van loonschalen die een hoger loon betekenen naarmate men ouder wordt betekent dat de stijgende gemiddelde leeftijd van het werknemersbestand, die op grond van demografische ontwikkelingen wordt verwacht, automatisch leidt tot een stijging van het gemiddelde loon, die niet tot uitdrukking komt in de contractloonstijging. Datzelfde geldt voor de optredende stijging van het scholingsniveau van de beroepsbevolking doordat nieuwkomers gemiddeld beter zijn opgeleid dan vertrekkers. De stijging van het gemiddelde functieniveau die hiermee samen gaat, draagt niet alleen bij aan de stijging van de arbeidsproductiviteit maar leidt ook tot een stijging van het gemiddelde loon, die ook al niet tot uitdrukking komt in de contractloonstijging. Deze twee componenten samen zijn al goed voor een trendmatige stijging van het gemiddelde loon in het bedrijfsleven, bovenop de contractloonstijging, van krap 1% in de jaren negentig. Daarnaast is van belang een tendens tot 'ranginflatie', door van tijd tot tijd optredende opwaarderingen van functies, terwijl neerwaartse herwaarderingen vrijwel niet voorkomen. Tot slot is er een relatie met de arbeidsmarktsituatie. Naarmate die ruimer is wordt er langzamer bevorderd, worden er minder periodieken verstrekt en wordt er lager ingeschaald. In de periode 1979-1985 was de loonstijging van beter opgeleiden hierdoor aanzienlijk geringer dan gemiddeld³, hetgeen bijdroeg aan een matiging van de incidentele loonstijging. In een aantrekkende arbeidsmarkt wordt dat weer gecorrigeerd en zien we het omgekeerde verschijnsel.

Al met al: bij het beslag op de loonruimte mag de incidentele loonstijging niet worden verwaarloosd.

Het tweede ondeugdelijke punt betreft de gehanteerde prijsstijging. In de berekening van de arbeidsinkomensquote treffen we de prijsstijging van de produktie aan, maar in de loonruimteberekening van de vakbeweging wordt de prijsstijging van de gezinsconsumptie gehanteerd. Op macro-economisch niveau – voor het bedrijfsleven als geheel – zijn de belangrijkste oorzaken van verschillen tussen produktieprijsstijging en consumptieprijsstijging de ruilvoetontwikkeling en wijzigingen in de indirecte belastingen.

Laten we er voor het gemak even van uitgaan dat in een bepaalde periode deze zaken niet spelen. Is het dan zo dat de arbeidsinkomensquote van een bedrijfstak niet wijzigt indien de loonsomstijging per werknemer gelijk is aan de som van de arbeidsproductiviteitsstijging en de prijsstijging van de gezinsconsumptie? Het antwoord zou ja zijn als de prijsstijging van de produktie voor alle bedrijfstakken gelijk is (en daarmee gelijk aan het macrogemiddelde). Dit valt nu juist niet te verwachten. Bedrijven die op grond van technische ontwikkelingen een snelle arbeidsproductiviteitsstijging kennen, merken dat hun concurrenten dat ook kennen en ondervinden dat ze de prijzen minder kunnen verhogen dan het macrogemiddelde. De buit van de technische ontwikkeling kan niet alleen tussen arbeid en kapitaal worden verdeeld, ook de afnemers profiteren. Het omgekeerde geldt voor bedrijven die door de aard van het productieproces een lage arbeidsproductiviteitsstijging kennen. Zij kunnen een hogere prijsstijging realiseren dan gemiddeld. Dit wordt bevestigd door de gegevens over arbeidsproductiviteitsstijging en prijsstijging per bedrijfstak over de periode 1970-1986.

2. NRC, 21 april 1990.

3. Zie M. van Schaaijk en R. Waaijers, *Experimenteel cohortmodel, een verkennende analyse van de wisselwerking tussen relatieve lonen, vraag en aanbod*, Onderzoeksmemorandum no. 46, Centraal Planbureau, oktober 1988.

Zo lag in de elektrotechniek de jaarlijkse arbeidsproductiviteitsstijging ruim 2,5% boven het gemiddelde van het totale bedrijfsleven maar de jaarlijkse prijsstijging bleef 3% achter. Voor de chemie was de arbeidsproductiviteitsstijging ook ruim 2,5% hoger dan die van het totale bedrijfsleven, maar de prijsstijging was 3,25% lager dan gemiddeld. Aan de andere kant van het spectrum vinden we bij voorbeeld de bouwnijverheid. De arbeidsproductiviteitsstijging bleef 2,25% achter bij het gemiddelde van het bedrijfsleven, maar de prijsstijging ging 2,25% boven het gemiddelde uit. Voor de andere tertiaire diensten bleef de arbeidsproductiviteitsstijging 1,5% achter bij het gemiddelde maar was de prijsstijging 2% hoger dan het gemiddelde. Het totale beeld voor alle 20 bedrijfstakken samen is dat een hogere arbeidsproductiviteitsstijging een navenant lagere prijsstijging betekende.

Als u dit allemaal ingewikkeld vindt gaat u maar eens voor uzelf na wat twintig jaar geleden een televisie kostte en wat die nu kost, en ga eens na wat u twintig jaar geleden voor de kapper moest betalen en hoe dat nu zit. Overigens weet een deel van de vakbeweging ook wel dat de formulering van de loonruimte niet deugt. De ambtenarenbonden hoor je er nooit over. De arbeidsproductiviteitsstijging bij de overheid is (per definitie) nul. Dat zou betekenen dat ambtenaren nooit meer zouden krijgen dan de prijscompensatie, en, als rekening wordt gehouden met de incidentele loonstijging zelfs minder. Voor de gezondheidszorg en andere delen van de dienstverlening waar de arbeidsproductiviteitsstijging zeer gering is, geldt vrijwel hetzelfde. Waarschijnlijk weet ook de Industriebond FNV het wel want, zou in de elektrotechniek de loonruimte zoals de Industriebond die becijfert een aantal jaren achter elkaar zijn binnengehaald dan zou er nu geen elektrotechnische industrie meer zijn in Nederland.

Conclusie: de ruimte voor verbetering van collectieve arbeidsvoorwaarden voor een bedrijfstak kan niet worden becijferd door de arbeidsproductiviteitsstijging van die tak op te tellen bij de prijsstijging van de gezinsconsumptie. In de eerste plaats moet er rekening mee worden gehouden dat ook de incidentele loonstijging uit de loonruimte moet worden betaald. In de tweede plaats geldt dat als je de hoge arbeidsproductiviteitsstijging van een bedrijfstak hanteert, je ook de lage prijsstijging van die bedrijfstak moet hanteren. Uiteindelijk levert het allemaal weinig op. Overigens zou loondifferentiatie niet moeten plaatsvinden aan de hand van ontwikkelingen per bedrijfstak maar aan de hand van de tekorten en overschotten voor de diverse deelgroepen op de arbeidsmarkt.

Paradoxen in de economische politiek

Naast mythen zijn er ook veel paradoxen in de economische politiek. Met paradox bedoel ik conform Van Dale: "Stelling of uitspraak die schijnbaar ongerijmd is, doch bij nader onderzoek waar blijkt te zijn". Ik wil drie paradoxen met u door nemen: de eerste gaat over de pensioenfondsen de andere twee betreffen het begrotingsstelsel van het rijk.

Paradox 1: Als het goed gaat met de nationale economie gaat het slecht met de pensioenfondsen en als het slecht gaat met de nationale economie gaat het goed met de pensioenfondsen.

Bij de berekening van het benodigde vermogen en de benodigde pensioenpremie van een pensioenfonds spelen veel verzekeringstechnische zaken, zoals sterftেকansen en invalideringskansen, een rol. Daarnaast zijn er factoren die nauw samenhangen met de macro-economische ontwikkeling. Dat zijn het beleggingsrendement en de algemene loonstijging. Naarmate het beleggingsrendement hoger is, kan worden volstaan met een lager vermogen en een

lagere pensioenpremie. Naarmate de loonstijging hoger is, is een hoger vermogen en met een hogere pensioenpremie nodig. Het verschil tussen beleggingsrendement en loonstijging is de cruciale variabele. Naarmate dat verschil groter is, kan met lagere vermogens en lagere pensioenpremiepercentages worden volstaan.

Vanaf 1950 tot en met het begin van de jaren zeventig was het beleggingsrendement van de pensioenfondsen systematisch lager dan de jaarlijkse loonstijging. Gemiddeld bleef het daar 3,5% bij achter. In economisch opzicht was dit de periode van groei en bloei met een toeneming van het reële nationale inkomen van gemiddeld 4 tot 5% per jaar. De kentering in de economische ontwikkeling in het midden van de jaren zeventig, toen de economische groei terugviel naar een trend van 1,5 à 2%, ging gepaard met een geleidelijke verbetering in de verhouding beleggingsrendement en loonstijging. Vanaf 1977 is het beleggingsrendement systematisch hoger dan de loonstijging. De magere jaren tachtig waren gouden jaren voor de pensioenfondsen. Het beleggingsrendement was gemiddeld 6 à 6,5% hoger dan de regelingsloonstijging. Deze paradox van de pensioenfondsen is geen toeval. Perioden met een uitbundige economische ontwikkeling geven aanleiding tot hoge reële loonstijgingen. Het beleggingsrendement wordt veel minder beïnvloed door een gunstige economische ontwikkeling, ook omdat de Nederlandse pensioenfondsen weinig in aandelen beleggen en veel in vastrentende waarden.

Bezien door de bril van de economische politiek biedt deze pensioenfondsenparadox een prachtige mogelijkheid tegenwicht te geven aan lange golfbewegingen. Als de pensioenfondsen jaarlijks hun actuariële balans sluitend zouden houden, zou dit betekenen dat in economisch gunstige perioden, met een ongunstige verhouding tussen beleggingsrendement en loonstijging, hoge premieafdrachten moeten plaatsvinden. Dat valt dan goed op te brengen en kan zelfs overbestedingstendensen afremmen. In economisch ongunstige perioden daarentegen zouden de premieafdrachten gering of nihil hoeven te zijn hetgeen kan bijdragen aan loonkostenmatiging en koopkrachtondersteuning.

In werkelijkheid is het beleid van de pensioenfondsbestuurders anders geweest. Men ging er bij de premiestelling en de becijfering van het benodigde vermogen vaak van uit dat het beleggingsrendement 4% hoger zou zijn dan de loonstijging. Als dit vervolgens anders uitpakte, werd het gat dat ontstond in de actuariële balans niet onmiddellijk gevuld, maar werd een zeer lange periode uitgetrokken om het tekort af te dekken omdat men de pensioenpremie niet te sterk wilde wijzigen. En omdat jaar na jaar niet aan de rekenveronderstellingen werd voldaan, stapelden de tekorten zich op in de jaren vijftig, zestig en begin zeventig.

Toen medio jaren zeventig een zeer zwakke periode van economische groei werd ingeluid, stonden de pensioenfondsen er dan ook beroerd voor met omvangrijke tekorten die nog afgedekt moesten worden. De gunstigere verhouding tussen beleggingsrendement en loonstijging die toen ontstond, kon niet worden aangewend voor drastische premieverlaging ter ondersteuning van koopkracht en loonkostenmatiging. In plaats daarvan werd die gebruikt om de in de bloeiperiode van de economie opgelopen tekorten af te dekken. Symptomatisch en dramatisch is dat de besparingen van de pensioenfondsen hun top bereikten in het begin van de jaren tachtig, op het dieptepunt van de economische crisis, toen gezinnen drastische koopkrachtdalingen moesten doorstaan.

Wat is de moraal van dit verhaal? De huidige benadering van de pensioenfondsen is soepel voor de actuariële positie maar conservatief voor de pensioenpremie, die wil men zo weinig mogelijk wijzigen. Een aanpak die gericht is op een steeds sluitende actuariële balans van de pensioen-

fondsen – in de zin dat tekorten zeer snel moeten worden weggewerkt, en overschotten eveneens – verdient de voorkeur. Dat leidt er niet alleen toe dat de degelijkheid van de pensioenfinanciering wordt bevorderd maar ook dat de pensioenfondsen een stabiliserend element worden in de nationale economie. In economisch gouden tijden hoge pensioenpremies en in economisch barre tijden lage pensioenpremies. Een dergelijke aanpak leidt ook tot een beter kostenbewustzijn bij loononderhandelingen. Daarbij wordt nu de invloed op de pensioenverplichtingen verwaarloosd, omdat die niet of nauwelijks zichtbaar wordt in wijziging van de pensioenpremie.

Paradox 2: Het niet doorvoeren van het onderscheid tussen gewone dienst en kapitaaldienst bij het Rijk leidt ertoe dat het onderscheid toch op sluipende wijze tot stand komt, zij het dat de rijksbegroting op den duur vrijwel uitsluitend zal bestaan uit een gewone dienst en dat de kapitaaldienst op een kostbare wijze in particuliere handen is.

Om de paradox te begrijpen moet u zich realiseren dat de tijdshorizon van het begrotingsbeleid (in het beste geval) 4 à 5 jaar is, overeenkomstig de standaard-zittingsperiode van een kabinet. Bij het kabinetsbeleid bestaat er altijd een spanning tussen het streven het financieringstekort en de collectieve lastendruk te beperken (of beperkt te houden) en de wens om op allerlei gebieden de collectieve voorzieningen in tact te houden of uit te breiden. Die spanning kan sterk oplopen als er onverwachte overschrijdingen of macro-economische tegenvallers optreden, of indien in de loop van de tijd nieuwe beleidsprioriteiten naar voren komen die moeten worden ingepast. In het huidige begrotingsstelsel vormen constructies in de kapitaalsfeer een belangrijke uitlaatklep om deze budgettaire spanningen te verminderen. Die constructies leiden echter wel tot een toenemende begrotingsproblematiek op langere termijn. Dit kan het gemakkelijkst worden geïllustreerd aan de hand van drie voorbeelden die, ofschoon fictief, typerend zijn voor de budgettaire praktijk (zie tabel 2).

Tabel 2. Invloed op budgettaire ruimte van drie constructies bij kapitaaluitgaven (mld gld), indien die ruimte niet wordt aangewend voor (extra) reductie van het financieringstekort

	jaar			op den
	1	4	10	duur
<i>Verkoop staatsaandelen in bedrijven 4 maal f 1 mrd</i>				
1) Opbrengst verkoop	1	1	-	-
2) Verlies dividend (8%)	-	0,24	0,32	0,32
3) Extra budgettaire ruimte (1-2)	1	0,76	-0,32	-0,32
<i>Privatisering kredietverlening ad f 4 mrd (rente 9%, annuïteit, looptijd 20 jr.)</i>				
1) Minder kredietverlening	4	4	4	4
2) Minder ontvangen rente en aflossing	-	1,11	3,94	8,8
3) Extra budgettaire ruimte (1-2)	4	2,89	0,06	-4,8
<i>Jaarlijks f 2 mrd investeringen gaan leasen (levensduur kap. goed 25 jaar, rente 10%, jaarlijks vast leasebedrag)</i>				
1) Lagere investeringsuitg.	2	2	2	2
2) Lease vergoeding	-	0,66	1,98	5,5
3) Extra budgettaire ruimte (1-2)	2	1,34	0,02	-3,5

Het eerste voorbeeld. De staat verkoopt vier jaar lang jaarlijks f 1 mrd aan aandelenbezit. Daartegenover staat dat er ook geen dividend meer wordt ontvangen. Op een termijn van vier jaar is de derving van dividenden kleiner dan de opbrengst van de laatste tranche verkochte aandelen. Nadat alles is verkocht resteert er echter een permanent verlies aan dividendopbrengsten.

Hetzelfde patroon doet zich voor als het Rijk besluit het verstrekken van kredieten te privatiseren. Binnen een vierjaarsperiode levert dit een aanzienlijke en een vrij pijnloze verruiming van het budget op. Op den duur is er echter sprake van een aanzienlijke verslechtering, omdat niet alleen geen aflossingen meer worden ontvangen maar ook geen rentevergoeding meer.

Het derde voorbeeld heeft betrekking op overheidsinvesteringen. Een bedrag van f 2 mrd wordt niet meer zelf geïnvesteerd maar geleased. Op een termijn van een tot vier jaar ontstaat extra budgettaire ruimte, op den duur wordt de budgettaire ruimte juist kleiner.

Gemeenschappelijk kenmerk van de voorbeelden is dat een budgettair voordeel op korte termijn wordt gerealiseerd ten koste van een budgettair nadeel op langere termijn, dat soms aanzienlijk groter is. Zouden die korte termijn budgettaire voordelen worden aangewend om de (groei van de) staatsschuld te beperken dan zou het beeld voor de langere termijn veel minder ongunstig worden omdat er dan ook sprake is van minder rentebetalingen op de staatsschuld. De praktijk tot nu toe is echter dat die voordelen worden aangewend of om andere uitgaven te financieren, of om ombuigingen te ontgaan, of om lastenverzwaring te voorkomen, of om lastenverlichting te financieren. Anders gezegd om het budgettaire plaatje sluitend te maken en niet om de staatsschuld te beperken.

Het is niet verrassend dat verkoop van aandelenbezit op grote schaal heeft plaatsgevonden en nog plaats zal vinden. Hoewel deze verkoop ook verdedigd kan worden met een bepaalde filosofie over de economische orde is het budgettaire korte-termijnaspect zo aantrekkelijk dat politici met begrotingsproblemen ongeacht de politieke kleur de mogelijkheid graag zullen benutten.

Zeer massief is ook de beperking van kredieten geweest. In 1986 werd nog voor een bedrag van f 9 mrd aan kredieten verstrekt, vooral voor de sociale woningbouw, volgens de begroting 1990 moet dat dit jaar f 1,5 mrd zijn. Dit heeft dus zeer aanzienlijk bijgedragen aan de verlichting van de budgettaire problematiek van het vorige kabinet. Het zelfstandig lenen door woningbouwcorporaties betekent echter ondanks de 50% rijks- en 50% gemeentegarantie, een rentevoet die ca. 0,5% hoger is. Die hogere rente betekent een hogere kostprijs huur en leidt daarmee ook tot hogere door het rijk te verschaffen exploitatiesubsidies.

Bij de investeringsuitgaven van het rijk neemt het belang van financiële constructies ook toe. Het eerst en het meest vergaand, gebeurde dit bij de Rijksgebouwendienst. De daar ontstane begrotingsproblemen gaven aanleiding het investeringsbudget te verlagen, bestaande rijksgebouwen te verkopen en met de vrijkomende middelen te gaan leasen en huren. Op deze wijze kon het bouwvolume op korte termijn worden vergroot binnen het bestaande budget. Voor nieuwe intensiveringen lijkt het inmiddels standaard leaseconstructies toe te passen, ook als het om permanente huisvesting gaat. Het valt moeilijk in te zien dat voor het rijk lease bedrijfseconomisch voordelig is bij permanente huisvestingsdoeleinden. Het rendement dat beleggers eisen bij dit type lease ligt altijd hoger dan het rendement op gemakkelijk verhandelbare staatsobligaties. Ook bij Verkeer en Waterstaat mag dit soort constructies zich verheugen in een toenemende populariteit. Voor tunnels en oeververbindingen lijkt financiering met privaat kapitaal de norm te zijn. Hoewel het duidelijk is dat door middel van dit type constructies op korte termijn meer kan

worden gebouwd binnen het bestaande budget, is het te verwachten dat belastingbetalers en automobilisten uiteindelijk duurder uit zijn.

Het huidige begrotingsstelsel inspireert tot het elimineren van kredieten, het verkopen van staatsbezit en het omzetten van investeringsbudgetten in lease- en huurbudgetten, ook als dat bedrijfseconomisch niet verstandig is. Korte termijn budgettaire voordelen kunnen worden uitgeruild tegen lange termijn budgettaire nadelen, hetgeen een (te) grote verleiding vormt voor kabinetten in budgettaire problemen. Zolang er begrotingsproblemen zijn mag worden verwacht dat deze tendens zich doorzet. In de sfeer van de investeringen en investeringsbijdragen zijn er nog ruime mogelijkheden en de creativiteit van ambtenaren en politici is groot om allerlei andere motieven dan het korte termijn budgettaire voordeel aan te voeren.

Na dit verhaal mag u redelijkerwijs verwachten dat ik eindig met een gloedvolle aansporing om ook op de rijksbegroting het stelsel van gewone dienst en kapitaaldienst in te voeren. Dat doe ik niet want ik heb nog een tweede paradox.

Paradox 3: Invoering van het onderscheid tussen gewone dienst en kapitaaldienst bij het Rijk leidt niet tot een zuivere bedrijfseconomische besluitvorming over de kapitaaluitgaven, doch tot een bovenmatige toewijding ervan.

Waarom deze paradox? Het eerste argument ligt in de politiek-psychologische sfeer. Ministers en staatssecretarissen hebben een zekere dadendrang en willen in hun bewindperiode iets tot stand brengen. Grote investeringsprojecten en woningbouwprogramma's zijn daarvoor bij uitstek geschikt. Met brengt liever zelf iets groots tot stand dan dat men dat overneemt van een voorganger of overlaat aan een opvolger. Het is niet voor niets dat bewindslieden vaak heidend, linten knippend en anderszins openend in de pers verschijnen, en nooit ter gelegenheid van het overmaken van het salaris aan ambtenaren (om eens een veel grotere uitgavencategorie te noemen). De huidige rem op investeringsprojecten – de volle budgettaire last moet in de regeerperiode worden gedragen – komt in een stelsel met gewone en buitengewone dienst te vervallen, aangezien slechts de afschrijving en de rentelasten binnen de gewone dienst moeten worden gedekt. Het grootste deel van de kosten komt ten laste van toekomstige begrotingen van vele ambtsofvolgers.

Belangrijker dan dit politiek-psychologische aspect is het macro-economische aspect. Het feit dat in een stelsel van gewone dienst/kapitaaldienst de lasten van een investeringsuitgave over een lange periode (zeg 30 jaar) worden uitgesmeerd, betekent nog niet dat ook de macro-economische effecten zich zo laten uitsmeren. De gevolgen van een investering voor productie, werkgelegenheid enzovoort komen snel en duren kort. En die tijdelijke gunstige macro-economische effecten leiden ook tot tijdelijke budgettaire voordelen door extra belastingopbrengsten en lagere werkloosheidsuitkeringen. Die voordelen komen tot uitdrukking in de gewone dienst. En omdat de belastingdruk in Nederland hoog is zijn die 'inverdieneffecten' ook aanzienlijk. Modelberekeningen geven aan dat ze in de eerste drie jaar zelfs groter zijn dan de afschrijvings- en rentelasten van het investeringsproject. Anders gezegd: het saldo op de gewone dienst verbetert door het realiseren van een investeringsproject in de eerste drie jaar in plaats van dat het verslechtert. Daarna ebt dit effect weg en slaat zelfs enigszins om, en is de benodigde dekking om de gewone dienst sluitend te houden wat groter dan de renten afschrijvingslasten van het investeringsproject⁴. Zo'n begrotingsstelsel is uiteraard een paradijs voor bewindspersonen met dadendrang en investeringslust. Zij zullen bij de minister van Financiën aanvoeren dat honorering van een investeringsproject voor de eerstkomende 3 jaar een budgettaire meevaller betekent in plaats van een budget-

tair probleem⁵. Dat er daarna nog 27 jaar lang een rekening komt, die zelfs wat groter is dan volgens een louter bedrijfseconomische berekening, is voor iemand met een optimistische levensinstelling een kwestie van later zorg.

Wat is dan de oplossing van het probleem? Het systeem dat we nu hebben deugt niet en het door velen voorgestane alternatief deugt ook niet. De budgetnormering doet denken aan Odysseus die zich vastklinkt aan de mast, en onder verlokking van de sirenen er vervolgens alles aan doet om zich te ontworstelen. Politici gesteund door inventieve ambtenaren hebben echter meer kans dan Odysseus om zich te ontworstelen en zullen bij ieder begrotingsstelsel snel de zwakke plekken weten te vinden.

Het zal dus wel kiezen worden tussen twee kwaden, hoewel op beide stelsels amenderingen mogelijk zijn die de schade kunnen beperken. Het voert te ver om daar nu op in te gaan. Bovendien mag de oplossing geen mythe zijn, geen paradox en geen taboe en valt dus buiten het kader van deze oratie.

Taboes in de economische politiek

De economische politiek kent ook taboes. En met taboe bedoel ik dan, opnieuw overeenkomstig Van Dale "waarover (volgens de sociale conventie) niet gesproken mag worden".

Het taboe dat ik aan de orde wil stellen heeft te maken met de loonvorming, is al vrij oud maar nog springlevend en nauwelijks bekend bij het grote publiek. Dat het zo'n sterk taboe is komt omdat zowel werkgeversorganisaties als werknemersorganisaties het 100% over de kwestie eens zijn. En dat komt zo weinig voor dat ook een kabinet zich wel tien keer zal bedenken voordat het dat taboe doorbreekt. Het betreft de algemeen-verbindendverklaring van cao's. Voordat ik uitleg wat dit inhoudt eerst enkele opmerkingen over de loonontwikkeling.

De afgelopen vijf jaar is het aantal banen met bijna 600.000 toegenomen ofwel met gemiddeld 2% per jaar. Dit is een absoluut record in de naoorlogse economische geschiedenis. Dit was niet zozeer het gevolg van de ontwikkeling van de wereldhandel. Die nam met 5% per jaar toe, hetgeen in historisch perspectief niet uitbundig is. De reële groei van het nationale inkomen beliep krap 3%, hetgeen niet slecht is maar aanzienlijk minder dan in de jaren vijftig en zestig. De cruciale factor was de zeer gunstige ontwikkeling van de arbeidskosten sinds het begin van de jaren tachtig⁶. Vandaag de dag moeten we constateren dat er weer een versnelling is opgetreden van de loonkostenstijging en we kunnen voor de nabije toekomst niet gerust zijn. Dit terwijl er zich jaarlijks 50.000 meer nieuwkomers op de arbeidsmarkt melden dan dat er vertrekkers zijn, terwijl er nog circa 600.000 personen zijn met een werkloosheidsuitkering, en terwijl er meer dan 800.000 personen zijn met een arbeidsomgeschiktheidsuitkering. Een belangrijke vraag is dan hoe het mogelijk is dat ondanks een groot overschot aan arbeid de reële loonkosten versneld dreigen te stijgen. Er zijn twee typen verklaringen met verschillende consequenties voor de economische politiek.

De eerste verklaring ziet de loonontwikkeling als de uitkomst van een marktproces. Aantrekkende lonen zijn een uitdrukking van schaarsteverschijnselen. In deze ge-

4. Dit is op basis van een gemiddelde overheidsinvestering. Indien de investering leidt tot het wegnemen van een knelpunt voor de economische ontwikkeling kan er ook op langere termijn sprake zijn van 'inverdieneffecten'

.5. Bij een permanente verhoging van het investeringsniveau is die termijn nog langer.

6. Voor een uitvoeriger beschouwing over de naoorlogse werkgelegenheidsontwikkeling zij verwezen naar de inleiding van het *Centraal Economisch Plan*, 1989.

dachtengang lijkt de arbeidsmarkt alleen maar ruim. Het grote bestand werklozen en arbeidsongeschikten oefent geen neerwaartse invloed uit op de loonontwikkeling, of omdat ze naar het oordeel van de werkgever ongeschikt zijn om tegen het geldende loon in dienst te worden genomen, of omdat ze niet bereid zijn om tegen het passende loon aan de slag te gaan. Met andere woorden: het aanbodoverschot is niet effectief en bestaat alleen op papier. In deze gedachtengang heeft het weinig zin om op te roepen tot loonmatiging want dat lukt niet duurzaam tegen de marktkrachten in. De opties voor het beleid liggen dan vooral in de sfeer van het verbeteren van de geschiktheid (werkervaringsplaatsen, scholing), verlaging van minimumloon of minimumloonkosten, versoering van het uitkeringsregime, en dwangmaatregelen voor uitkeringsgerechtigden en werkgevers. Die opties hebben echter grote beperkingen of bezwaren en liggen deels in de taboesfeer.

Een alternatieve verklaring ligt in de sfeer van de loonvorming. In deze tweede gedachtengang is een groot deel van de werklozen en arbeidsongeschikten wel geschikt en bereid om aan de slag te gaan doch onttrekt de loonvorming zich in belangrijke mate aan de wetten van vraag en aanbod zoals die op goederenmarkten werkzaam zijn. Dit omdat in de Nederlandse verhoudingen de lonen voor een groot deel van de arbeidsmarkt in monopolistische verhoudingen tot stand komen, in onderhandelingen tussen collectieven van werkgevers en werknemers (de collectieve arbeidsovereenkomst). Deze monopolistische wijze van loonvorming wordt nog versterkt doordat de overheid een cao algemeen-verbindend verklaart indien die cao-bepalingen gelden voor een belangrijke meerderheid van de in een bedrijfstak werkzame personen⁷. Dit betekent dat niet-georganiseerde werkgevers en werknemers niet vrij zijn om de arbeidsvoorwaarden overeen te komen die ze zelf willen, maar dat ze verplicht zijn de cao na te komen die de wel-georganiseerden hebben gesloten.

Indien de werknemersorganisaties, al dan niet onder druk van de achterban, de belangen van de werknemers zwaarder laten wegen dan die van de werklozen, dan wordt in een systeem van monopolioïde loonvorming een hoger loonkostenniveau gerealiseerd dan overeenkomt met de wetten van vraag en aanbod. In dat geval zal door de werknemersorganisaties vooral worden gestreefd naar cao's met een minimumkarakter en zal de algemeen-verbindendverklaring worden gevraagd om te voorkomen dat niet-georganiseerde werkgevers de georganiseerden concurrentie kunnen aandoen door lagere loonkosten. De monopolistische loonvorming leidt dan tot een onnodig hoog werkloosheidsniveau en het is niet zo zeer de werkloosheid die de loonontwikkeling bepaalt maar de ontslagkans van de reeds werkenden, in combinatie met het alternatief dat ze dan te wachten staat⁸. De loonontwikkeling wordt gematigd als de ontslagkans stijgt, en als de ontslagkans afneemt versnelt de loonontwikkeling. Deze benadering kan verklaren waarom begin jaren tachtig de lonen sterk werden gematigd terwijl ze nu – bij vrijwel hetzelfde werkloosheidsniveau en een veel hoger aantal personen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering – weer aantrekken. Destijds stonden de banen van reeds werkenden op het spel, nu zijn die niet in het geding⁹. Deze verklaring van de aantrekkende loonstijging leidt tot andere beleidsopties. Cruciaal is dan meer concurrentie bij de loonvorming waardoor het arbeidsoverschot een grotere invloed kan uitoefenen.

De vraag die zich voor de overheid voordoet is of het automatisch algemeen-verbindend verklaren van cao's niet moet worden heroverwogen. Die vraag wordt zeer actueel, indien de regering de loonkostenstijging als bovenmatig of onverantwoord kwalificeert. Het is immers bizar om de contractvrijheid van niet gebonden partijen in het bedrijfsleven te schrappen en ze van regeringswege te

verplichten tot een loonkostenstijging die door de regering zelf als bovenmatig of onverantwoord wordt beschouwd. Hoewel werkgevers- en werknemersorganisaties het algemeen verbinden verklaren van bedrijfstak-cao's als een verkregen recht beschouwen, verplicht de wet de minister er niet toe. De tekst van de wet zegt slechts dat de minister het 'kan', niet dat hij het moet. Uit de Memorie van Toelichting en de Memorie van Antwoord blijkt dat er onder andere geweigerd zal worden indien de verbindendverklaring in strijd zou zijn met het algemeen belang¹⁰. Overigens zal alleen al de mededeling dat geen algemeen-verbindendverklaring volgt als de loonkostenstijging bovenmatig is, een heilzame werking kunnen hebben op het loononderhandelingsproces. Werkgeversorganisaties worden zonder algemeen-verbindendverklaring van cao's bedreigd met ledenverlies. Niet aangesloten zijn biedt dan immers de mogelijkheid om voordeliger arbeidsvoorwaarden te bedingen. De vakbeweging zal evenzeer hechten aan algemeen-verbindendverklaring omdat men anders geen grip meer heeft op de arbeidsvoorwaarden in kleinere bedrijven.

Nu wordt me in informele discussies wel tegengeworpen dat het algemeen-verbindend verklaren van cao's ook belangrijke voordelen heeft. In de eerste plaats is er het algemene argument van rust in de arbeidsverhoudingen ("geen Amerikaanse toestanden"). Daarvoor heb ik wel begrip, maar slechts tot op zekere hoogte. Als die rust bijdraagt aan een te sterke loonkostenstijging en aan de handhaving van het grote aantal inactieven, dan is het wel een zeer duur betaalde rust. Een tweede meer specifieke tegenwerping die ik aantref is dat de cao naast de loonkosten ook allerlei andere zaken regelt, waarvoor het goed is dat niet-georganiseerde werkgevers zich daar ook aan moeten houden. Het betreft bij voorbeeld afspraken over collectieve financiering van scholingsfondsen en over het in dienst nemen van zwakkere groepen. Dat is een sterk argument. Het is echter niet zo dat algemeen-verbindendverklaring een alles of niets zaak is. De wet zegt dat de minister bepalingen van een cao verbindend kan verklaren. Bepalingen die hij strijdig acht met het algemeen belang – en dat zijn zeker de bepalingen die naar het oordeel van de regering leiden tot een onverantwoorde loonkostenontwikkeling – mag hij niet algemeen-verbindend verklaren. In de Memorie van Antwoord van destijds is immers toegezegd "Omdat tot verbindend verklaring niet wordt overgegaan alvorens de betreffende bepalingen der collectieve arbeidsovereenkomst door de minister aan het algemeen belang zijn getoetst"¹¹. Die toezegging heeft nog steeds actualiteitswaarde lijkt mij.

G. Zalm

7. Fase noemt de mogelijkheid van weigering van algemeen verbindend verklaring "een vrij theoretische mogelijkheid", op.cit., blz. 29.

8. Zie bij voorbeeld F. Huizinga en F. Schiantarelli, *Insiders-outsiders and memberships rules: the effects on employment and wage bargaining*, mimeo, Boston University, 1988; en G.M.M. Gelauff e.a. *Towards an analysis of tax effects on labour market and allocation, a micro/macro approach*, Research Memorandum nr. 68, Centraal Planbureau, april 1990.

9. In Freia/Kompas 1989 is naast de gebruikelijke variabelen (waaronder de werkloosheidsomvang) in de loonvergelijking opgenomen de groei van de werkgelegenheid. In het bedrijfstakkenmodel Athena is het 'insider-outsider' aspect aangegeven door het niveau van de arbeidsinkomensquote als variabele in de loonvergelijking toe te voegen. Zowel de ontwikkeling van de werkgelegenheid als het niveau van de arbeidsinkomensquote zijn proxies voor de ontslagkans van de werkenden.

10. Zie Schuurmans en Jordens, *Memorie van Toelichting bij een Wet op het algemeen verbindend en het onverbindend verklaren van bepalingen van collectieve arbeidsovereenkomsten*, editie 40-I, blz. 47/48.

11. Idem, blz. 40.