

Terugploegen van uitkeringsgelden

DRS. R.IJ.M. KUIPERS

In hun artikel „Terugploegen in de bouw: een belangrijk experiment” (*ESB*, 21 november 1984) gaan De Boer, Van Dijk en Kok onder andere in op mijn artikel in *ESB* van 10 oktober 1984. In de slotpassage van het artikel van De Boer c.s. wordt ondergetekende beticht van merkwuurde aantijgingen en van het zich via conventionele wijsheden afmaken „met een Jantje van Leiden” van het werkloosheidsprobleem. Wat dat laatste betreft: dit moet een misverstand zijn. Ik heb juist gepleit voor een discussie over het te voeren beleid – gericht op structurele bestrijding van de werkloosheid – die niet zou worden belast door zaken die de kern van de discussie verhullen. Dat die discussie zelf niet het onderwerp van mijn artikel was, is duidelijk en kan mij moeilijk worden aangewreven. Daarmee kom ik op het voornaamste punt van De Boer c.s. Zij tonen zich min of meer verontwaardigd over mijn constatering dat de achtergrond van alle terugploegideeën en aanverwante zaken geen andere kan zijn dan verhulling, via twijfelachtige budgettaire constructies, en dat de voorstanders ervan blijkbaar voor een (selectief) stimuleringsbeleid zijn. Bij lezing van het artikel van De Boer c.s., lijkt mijn constatering slechts bevestigd te worden. Bezien we de centrale elementen van mijn stelling, dan zijn de volgende citaten uit het artikel van De Boer c.s. veelzeggend:

- a. *t.a.v. het stimuleringsbeleid*: „(...) maar de schijn bedriegt. In de eerste plaats zou de f. 100 mln. anders zijn aangewend ter verlaging van het financieringsstekort. Het werkgelegenheidseffect in hetzelfde jaar van de aanwending zou te verwaarlozen zijn geweest” (blz. 1094); „Binnen de kaders van dat beleid mag via een conjuncturele impuls wel enigszins worden vooruitgelopen op een structureel betere situatie. In de tweede plaats kunnen sommige activiteiten juist stimulerend werken voor de economische groei (...)” (blz. 1094); „Daarom zou er ook geen terugploegsubsidie moeten komen, maar een concreet werkgelegenheidsprogramma, gebaseerd op de terugploeggedachte (...)” (blz. 1096);
- b. *t.a.v. twijfelachtige budgettaire constructies*; „Een bijkomend voordeel (...) is dat daarmee tevens de tijde-

lijkheid van deze beleidsnorm zoveel mogelijk zeker is gesteld. In ieder geval voorkomt deze aanpak dat deze stilzwijgend een eigen leven gaat leiden. (zou er dan toch iets loos zijn? R.IJ.M.K.)” (blz. 1095); „Maar er moet, gezien de betrekkelijke waarde van het (budget) mechanisme, ruimte zijn voor goed onderbouwde uitzonderingen als het gaat om de realisering van zeer belangrijke beleidsdoelinden” (blz. 1096); „Deze wijze van bekostiging van additionele projecten is gerechtvaardigd, gezien de niet in alle opzichten boven alle twijfel verheven uitkomsten van het huidige budget- en allocatiemechanisme (blz. 1096)”.

De Boer c.s. doen aldus een beroep op feiten in de huidige besluitvormingsprocedures, zonder dat ze die overigens kunnen aantonen. Evenzo goed valt bij voorbeeld aannemelijk te maken dat de politiek in het algemeen eerder tot (te) veel werkgelegenheidsprogramma’s (leuke dingen) zal beslissen dan tot (te) weinig. Op basis van hun stellingname claimen ze vervolgens een uitzonderingspositie, daarbij in het geding brengend het grote politieke belang van hun voorstellen. Alsof zeer belangrijke politieke doeleinden anders niet aan bod zouden komen. Dan zou het wel heel erg droevig gesteld zijn met onze politici.

Om commentaar vraagt ook de additionaliteitsvraag. Volgens De Boer c.s. is additionaliteit nagenoeg te garanderen door als eis te stellen dat de desbetreffende projecten niet reeds in meerjarenplannen van de betrokken particulieren of overheidsinstanties voorkwamen, resp. dat geplande activiteiten naar voren worden gehaald. Daarmee wordt het additionaliteitsprobleem m.i. veel te makkelijk weggepraat. Ik noem de volgende punten en refereer daarbij aan het terugploegproject in de bouw:

- de bijdrage van de *lagere overheden* vindt plaats via de kapitaaldienst. Dit gaat hetzij ten koste van andere kapitaaluitgaven, hetzij ten koste van een hoger financieringsstekort. In het eerste geval is uiteraard geen sprake van additionaliteit, in het tweede geval moeten we in het lopende jaar reeds rekenen met een druk op de kapitaalmarkt, waarbij verdringingseffecten zeer wel denkbaar zijn, en moeten we voor de

wat langere termijn beseffen dat de rente- en aflossingslasten binnen een sluitende lopende dienst andere uitgaven gaan verdringen;

- bij de bijdragen van *woningbouwcorporaties* is eveneens sprake van een beroep op de kapitaalmarkt met een rente-opdrijvend en dus een verdringingseffect. Bovendien komt daar op termijn, als voor de verbeterde woningen een hogere huur moet worden betaald, nog bij dat er een verdringing van andere consumptieve bestedingen van de huurders optreedt;
- *particulieren* dragen eveneens aan het project bij. De additionaliteit daarvan kan natuurlijk nooit worden aangetoond. Aannemelijk is wel dat men anders een alternatieve aanwending voor zijn geld zou hebben gezocht;
- de bijdrage van het *rijk* gaat, gegeven de gehandhaafde tekorttaakstellingen, ten koste van andere toepassingen. Daarbij is van belang te bedenken dat ook andere toepassingen ongetwijfeld tot indirecte effecten als bespaarde uitkeringen en hogere belastingontvangsten zullen leiden. De vraag blijft wel hoeveel.

Mijn conclusie is dat de additionaliteitsvraag nooit eenduidig te beantwoorden is, en dat De Boer c.s. hier een schijnoplossing presenteren. Hun stelling dat het terugploegexperiment in de bouw heeft aangetoond dat het wel degelijk mogelijk is de additionaliteit van activiteiten te beoordelen, is niet alleen volstrekt voorbarig, maar berust ook op een tekortschietende analyse. Er is of wordt niets aangetoond, alleen iets gesteld.

Tot slot nog een enkele opmerking. De Boer c.s. schermen er nogal mee dat de theorie en conventionele wijsheden dan wel mogen beweren dat terugploegprojecten niet mogelijk zijn, maar dat *de praktijk* nu al het tegendeel laat zien. In dit verband wordt vrij kritiekloos gerefereerd aan een rapport van de commissie-Stam, waarin van alles zou zijn „aangevoeld”. Deze redenering slaat de plank mis. Niemand zal beweren dat terugploegexperimenten niet mogelijk zijn. De vraag is veeleer of ze wenselijk zijn, en daarover ging mijn artikel. En nergens is in de praktijk aangetoond (ook niet in het aangehaalde rapport-Stam) dat het mogelijk is om additionele werkgelegenheid te scheppen zonder dat dit leidt tot concurrentievervalsing, verdringing, verstoring van het budgetmechanisme of verhoging van de overheidsuitgaven.

De geconstrueerde tegenstelling tussen theorie en praktijk is derhalve twijfelachtig, even twijfelachtig als de in het slot gesuggereerde tegenstelling tussen de langdurig werklozen en al die intellectuelen „die zich veilig met hun conventionele wijsheden verschuilen achter de ranke rug van vrouwe Athene” (blz. 1096). Een zakelijker benadering is denkbaar.

Rob Kuipers