

# Ombuigingen in de collectieve sector: zagen in het houten been?

DRS. G. DEN BROEDER – DR. J.A.M. HEIJKE\*

**Ter rechtvaardiging van de omvangrijke ombuigingen in de collectieve sector wordt in diverse regeringsnota's de uitspraak gedaan dat de collectieve sector een ontwrichtende invloed heeft op de economische ontwikkeling. In dit artikel wordt met behulp van het model AMO-K nagegaan wat de macro-economische gevolgen zijn van het ombuigingsbeleid. Het blijkt dat de diverse ombuigingsmaatregelen geheel verschillende effecten hebben. Noch afzonderlijk, noch als pakket bieden deze maatregelen enig uitzicht op een substantiële verbetering van de economische situatie. Bovendien blijkt evenwel dat de maatregelen die hieraan nog de grootste bijdrage leveren, de positie van de economisch zwakkeren sterk benadelen.**

## Inleiding

„De verzorgingsstaat is uit zijn voegen gebarsten. De ontwrichtende werking van de collectieve sector op de economie dient een halt te worden toegevoerd door het weer beheersbaar maken van de collectieve uitgaven. De overheid dient terug te treden ten einde ruimte te scheppen voor een opbloei van de in de verdrukking geraakte marktsector.” Aldus luidt ongeveer het krachtdadige proza uit diverse regeringsnota's van de laatste jaren.

Als men door deze dogmatische redeneerkunst heen kijkt, dan blijkt de economische gedachtegang die wordt gevolgd ter rechtvaardiging van het ombuigingsbeleid, niet veel hout te snijden. In het zeer verhelderende eerste deel van hun *ESB*-artikel stellen Groenveld en De Hoog dat er sprake is van „keynesiaanse werkloosheid”, verwijzend naar de omvangrijke werkloosheid, de stagnerende nationale bestedingen, de onderbezetting van de productiecapaciteit, de sterke vermindering van het inflatietempo en het omvangrijke overschot op de lopende rekening van de betalingsbalans. Zij ontkrachten vervolgens alle economische argumenten die door politici worden aangevoerd ten faveure van het bezuinigingsbeleid, concluderend dat in feite een procyclisch beleid wordt gevoerd 1). De overheid golft in belangrijke mate mee met de conjunctuur, zo stellen zij onomwonden. Vooral de suggestie dat de overheid het bedrijfsleven per se in de weg zou zitten, wordt vakkundig doorgeprikt. Desalniettemin wordt het financieel-economische beleid van de overheid thans duidelijk beheerst door bezuinigingen in de collectieve sector. De tijd van de uitvoering van grootse nieuwe plannen lijkt voorbij, omdat de daarvoor vereiste uitgaven al snel stuklopen op de onverbidelijke grenzen van het financieringstekort.

Bezuinigingen in de collectieve sector zijn niet van vandaag of gisteren. In het verleden hebben we te maken gehad met de 1%-operatie en de Bestekkortingen. Als men naar de statistische gegevens omtrent de ontwikkeling van de collectieve sector in het verleden kijkt, dan lijkt het evenwel alsof er op het vlak van de bezuinigingen de facto nog maar weinig is gebeurd. De in figuur 1 weergegeven collectieve-lastendruk, als percentage van het netto nationaal inkomen (NNI), blijkt na een aarzeling in 1978 en in 1982 voortdurend te zijn opgelopen en het tevens weergegeven financieringstekort, eveneens in procenten van het NNI, blijkt na 1977 onbelemmerd te zijn gestegen. Met deze gegevens is alerm minst aangetoond dat er noch is omgebogen aan de inkomstzijde, noch aan de uitgavenzijde van de exploitatierekening van de collectieve sector. Het geschetste verloop vormt veeleer de weergave van het feit dat ondanks de genoemde maatregelen de ontwikkeling van de collectieve sector wordt beheerst door krachten vanuit de marktsector die samenhangen met de vermin-

derde economische groei, zoals de daling van de inkomens en de explosieve toeneming van het aantal werklozen en andere uitkeringsgerechtigden 2). Het stijgende financieringstekort geeft dus niet een oorzaak, maar een gevolg van de recessie weer. Over de macro-economische effecten van de ombuigingen zegt het plaatje overigens helemaal niets.

We weten nu fond maar weinig van de gevolgen van de ombuigingsmaatregelen voor de indicatoren waaraan we de toestand van 's lands economie aflezen, zoals de groei van de produktie, de ontwikkeling en verdeling van de inkomens, het saldo van de betalingsbalans, de tewerkstelling, de werkloosheid en, niet te vergeten, de hoogte van het financieringstekort van de overheid zelf. Dit klemt des te meer daar in de *Miljoenennota 1984* een fors ombuigingsprogramma werd aangekondigd, zonder dat evenwel concrete informatie werd verschaft over de te verwachten gevolgen van de diverse te nemen maatregelen. In deze lacune is door het Centraal Planbureau, naar wij weten, slechts in beperkte mate voorzien. Het onlangs verschenen advies van de Sociaal-Economische Raad over het te voeren sociaal-economische beleid op de middellange termijn bevat CPB-prognoses over de sociaal-economische situatie in de komende jaren bij uitvoering van de kabinetsplannen. Omdat een berekening zonder deze plannen ontbreekt, kan helaas geen enkele conclusie worden getrokken ten aanzien van de effectiviteit van het beleid, afgezien van de indruk dat het ons in elk geval niet vóór het einde van de kabinetsperiode uit de misère helpt (maar zou die groter of kleiner zijn zonder het ombuigingsbeleid, dat is de vraag). Hoewel (of juist omdat?) de voorspellingen van het CPB niet verder reiken dan 1987, klampt men zich nogal eens vast aan het idee dat er op langere termijn wel resultaten merkbaar zullen worden. In een recent *ESB*-artikel werd door een drietal onderzoekers van de Erasmus Universiteit verder gekeken dan de lopende kabinetsperiode 3). Zij berekenden de effecten van enkele

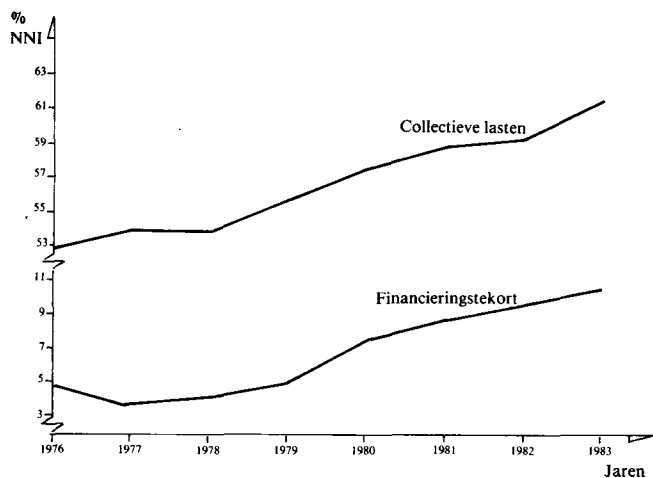
\* De auteurs zijn respectievelijk als medewerker en als hoofd van de afdeling Arbeidsmarktonderzoek verbonden aan het Nederlands Economisch Instituut. Zij zijn dank verschuldigd aan drs. J. de Koning, medewerker van bovengenoemde afdeling, voor het geven van commentaar op een eerdere versie van dit artikel.

1) K. Groenveld en J.A. de Hoog, Over politiek en economie, *ESB*, 27 juni 1984, blz. 572-576.

2) Vgl. b.v. de analyse van de ontwikkeling van de overheidsfinanciën door F.W.M. Pallada, Sanering van de overheidsfinanciën: herstelbeleid of symptoombestrijding?, *ESB*, 1 februari 1984, blz. 108-111.

3) J.C. Siebrand, N. van der Windt en J.H. de Groene, Bezuinigen of bezinnen. Een verkenning van de Nederlandse beleidsruimte op middellange termijn, *ESB*, 22 augustus 1984, blz. 760-765.

Figuur 1. Collectieve lastendruk en financieringstekort a)



a) Samengesteld uit *Centraal Economisch Plan 1983*, CPB.  
Bron: SER, *Advies sociaal-economisch beleid op middellange termijn 1984-1987*, 1984.

overheidsmaatregelen voor de periode 1985-1994. Inderdaad bleken de effecten op de lange termijn nogal eens af te wijken van die op de korte termijn. De door hen beschouwde ombuigingsmaatregelen waren evenwel vrij globaal gedefinieerd en dekten niet volledig de plannen uit de *Miljoenennota 1984*.

In aansluiting op het voorgaande zullen wij, aan de vooravond van de miljarden-dinsdag in september, enkele macro-economische prognoses presenteren die wij met behulp van het model AMO-K van het Nederlands Economisch Instituut hebben opgesteld ten aanzien van de ombuigingsmaatregelen die het kabinet zich had voorgenomen bij gelegenheid van de *Miljoenennota 1984*. Ten aanzien van de technische bijzonderheden van de uitgevoerde berekeningen zullen we heel summier zijn; voor details verwijzen we de geïnteresseerde lezer naar het oorspronkelijke NEI-rapport waaraan de te presenteren berekeningen zijn ontleend 4).

Afgezien van het feit dat wij gebruik hebben gemaakt van een ander model dan het CPB, zijn er twee nieuwe elementen in het spel. Ten eerste geven wij zowel de ontwikkelingen zonder als met de ombuigingsmaatregelen, zodat de invloed van dit deel van het kabinetsbeleid precies zichtbaar wordt. Dit doen wij stukje bij beetje door van elk van de onderscheiden maatregelen de effecten apart weer te geven. Daarna geven wij de resultaten van het pakket maatregelen als geheel weer. Ten tweede hebben wij ook de effecten op de middellange termijn berekend (1988-1992), zodat aan speculaties over de resultaten ná de huidige kabinetperiode tegemoet kan worden gekomen.

## De maatregelen

De door het kabinet in de *Miljoenennota 1984* aangekondigde ombuigingen bestrijken een breed terrein. Omdat in hun aard verschillende bezuinigingen ongetwijfeld ook verschillende effecten zullen sorteren, hebben wij in onze berekeningen, zoals hierboven is aangegeven, niet alleen het totale pakket aan ombuigingen beschouwd, maar ook diverse onderdelen apart. De verscheidene soorten van maatregelen kunnen zo elk op hun merites worden beoordeeld. We onderscheiden de volgende maatregelen.

### a. Loonmatiging in de collectieve sector

In welke mate in werkelijkheid van dit instrument gebruik zal (zou) worden gemaakt staat (stond) nog niet definitief vast. Voorzien was alleen nog een inlevering van 3½% in het jaar 1984, die na harde onderhandelingen uiteindelijk werd teruggebracht tot 3%. Wat er in 1985 en 1986 gaat gebeuren valt nog te bezien; het gevaar van nieuwe stakingen bij voortgaande inlevering van de genoemde omvang moet reëel worden geacht. Niettemin is er voor deze jaren een „additionele taakstelling arbeids-

## COMMISSIE VAN ADVIES

Onlangs is in het leven geroepen de Commissie van Advies van ESB. De Commissie van Advies heeft tot taak de Redactie van ESB van advies te dienen over het gevoerde en te voeren redactionele beleid. De verwachting is dat de adviezen van de Commissie er toe bij kunnen dragen de kwaliteit van ESB op een zo hoog mogelijk niveau te houden. In de Commissie van Advies hebben zitting: dr. J.E. Andriessen, dr. J.J. van Duijn, prof. dr. H.W. de Jong, prof. dr. P. Korteweg, prof. ir. Th. Quené en dr. A. van der Zwan.

voorwaarden” gereserveerd, die bij invulling met loonmatiging de 10% in drie jaar kan volmaken. Het gaat dan om f. 6,6 mrd. (in prijzen van 1983). Wij zijn bij onze berekeningen van deze mogelijkheid uitgegaan.

### b. Personeelsreductie bij de rijksoverheid

Waar de lagere overheden door verlaging van hun toelagen op indirecte wijze tot vermindering van hun arbeidsvolume worden gebracht, is voor de rijksoverheid (welke ongeveer 90.000 arbeidsplaatsen omvat) de zogenaamde 2%-operatie van start gegaan. Ook van deze maatregel ligt het afronden van een driejarrenplan in het verschiet (5.400 arbeidsplaatsen minder dus); zij blijft niettemin verreweg de minst omvangrijke van de hier onderscheiden beleidsmaatregelen (f. 0,3 mrd.). Men verwacht overigens dat deze inkrimping door „natuurlijk verloop” tot stand kan worden gebracht.

### c. Ombuigingen op de rijksbegroting

Deze ombuigingen-in-enge-zin behelzen het snijden in de uitgaven – en deels het opvoeren van de inningen – van de ministeries, die overigens niet alle evenredig worden getroffen. Onder de veelheid aan posten komen we tegen: de groepsmaatregelen in het onderwijs (f. 688 mln.), de vermindering van de studiefinancieringsbijdrage (f. 465 mln.), het openbaar vervoer (f. 330 mln.), de verlaging van de uitkeringen aan werkloze jeugdigen (f. 315 mln.) en de verhoging van de benzine-accijns (f. 170 mln.), terwijl meer dan f. 1 mrd. wordt doorgeschoven naar gemeenten en provincies. Ongeveer de helft van de ombuigingen op de rijksbegroting (ruim f. 3 mrd.) moet in 1984 worden gerealiseerd.

Tabel 1 geeft een overzicht van de bezuinigingsplannen voor de jaren 1984 t/m 1986, onderscheiden naar aard. Hoe de in de *Miljoenennota 1984* vermelde posten precies zijn toegedeeld voor de variabelen van het model staat vermeld in het onderzoeksrapport. Er zijn inmiddels reeds vele amendementen en aanvullingen ter kabinetstafel gekomen, zodat de weergegeven cijfers enigermate zijn achterhaald; dit geldt uiteraard niet voor de indicaties die uit onze effectberekeningen volgen. We zijn dan ook blijven uitgaan van de (vorige) *Miljoenennota*.

### d. Sociale zekerheid, arbeidsvoorwaarden en volksgezondheid

De Interdepartementale Commissie inzake Coördinatie en Kostenbeheersing (ICCK) heeft op de bovengenoemde terreinen bezuinigingslijnen uitgezet die de ombuigingen op de rijksbegroting in omvang nog overtreffen. Omdat de meeste sociale-

4) G. den Broeder en J.A.M. Heijke, *Ombuigingen in de collectieve sector 1984-1986. De macro-economische effecten op korte en middellange termijn van een aantal overheidsmaatregelen*, Nederlands Economisch Instituut, Rotterdam, maart 1984. Dit rapport werd samengesteld in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Tabel 1. Ombuigingen op de rijksbegroting (gecumuleerde bedragen in miljoenen gulden)

1984	1985	1986	Betreft
476	546	627	Arbeidsplaatsen overheid
863	1.439	2.129	Overheidsbestedingen
745	1.055	1.511	Saldo overdrachten aan gezinnen
365	516	667	Indirecte belastingen minus kostprijsverlagende subsidies
50	150	250	Belasting op winst- en overig inkomen
260	156	192	Autonome ombuigingen
403	572	868	Ombuigingen WVC
3.162	4.434	6.245	Totaal

zekerheidsuitkeringen via het omslagstelsel door premies worden gedekt, is de directe opbrengst van deze maatregelen voor de overheid slechts partieel. Bij de berekeningen zijn we er van uitgegaan dat de verlaging van de sociale-zekerheidsuitkeringen die in principe door premies worden gedekt, resulteert in lagere premiepercentages.

De verlaging van de minimum-uitkeringen wordt met de hierop volgende beleidsmaatregel (e) apart beschouwd. De overige maatregelen onder d, in totaal f. 4 mrd., betreffen onder meer de verlaging van de bovenminimale uitkeringen WW, WWV en WAO tot 70% van de relevante loonvoet (bijna f. 1,6 mrd.), daling van ziekte- en verzorgingsuitkeringen (ruim f. 1,2 mrd.) en een nog nader in te vullen post die onder meer salarisherzieningen omvat (f. 490 mln.). De ombuigingen op het ICCK-terrein, samengevat in tabel 2, moeten in twee jaar gerealiseerd zijn.

Tabel 2. Ombuigingen op het ICCK-terrein (gecumuleerde bedragen in miljoenen gulden)

1984	1985	Betreft
180	240	Uitkeringen AOW en AWW
150	255	Kinderbijslag
580	1.075	Uitkeringen arbeidsongeschiktheid
125	240	Uitkeringen werkloosheidswet
615	615	Uitkeringen ziekenfonds
405	405	Uitkeringen overige ziektekostenverzekeringen
225	225	Uitkeringen AWBZ
125	175	Misbruik en fraude
180	275	WWV en andere overdrachten
490	490	Arbeidsvoorwaarden
3.075	3.995	Totaal

#### e. Verlaging minima

Niet alleen de bovenminimale uitkeringen, maar ook de minimum-uitkeringen gaan omlaag, evenals het bijstandsniveau en het minimumloon. Hoewel er geen overeenstemming lijkt te zijn of deze ingreep nu wel of niet gekoppeld is aan de loonmatiging in de collectieve sector, hebben wij ook hier de situatie beschouwd dat de volledige verlaging met 10% in drie jaar wordt gerealiseerd. Hiermee is een bedrag van ongeveer f. 6 mrd. gemoed.

Het sociaal-economische beleid van het kabinet omvat meer dan alleen de ombuigingen. Er worden diverse werkgelegenheidsmaatregelen getroffen, waaronder een zeer beperkte verkorting van de arbeidsduur bij de overheid, de BTW-tarieven zijn verhoogd, er is sprake van deregulering, enzovoorts. Financieel-economisch zijn de in dit artikel beschouwde ombuigingen echter verreweg het omvangrijkst. Hoewel het kabinet er op rekent dat de andere maatregelen eveneens macro-economische effecten zullen sorteren, valt over de aard en de omvang daarvan voorlopig nog weinig te zeggen (uitzonderingen daargelaten, zoals de BTW-verhoging). Wij hebben ons daarom beperkt tot de macro-economische effecten van de genoemde ombuigingsmaatregelen.

#### De gevolgen

De moderne staatshuishouding is te complex om de gevolgen van de genoemde ombuigingsmaatregelen te kunnen berekenen aan de hand van partiële analyses. Een macro-economisch model waarin is getracht op basis van empirische gegevens de bestaande economische verbanden op te sporen en in wiskundige vorm te gieten, maakt het in principe mogelijk de gevolgen van overheidsmaatregelen te berekenen, zonder dat er belangrijke doorwerkingen in de economie worden verwaarloosd. Uiteraard staat of valt de waarde van ook dit analyse-instrument met de veronderstelling dat de verbanden die voor het verleden zijn geconstateerd, ook voor de toekomst zullen gelden.

Het NEI-model AMO-K dat wij voor onze berekeningen hebben gebruikt, is gebaseerd op gegevens tot en met 1979, dus inclusief het begin van de recessie 5). Het bevat elementen als de onevenwichtigheid op de arbeidsmarkt, de benuttingsgraad van de productiecapaciteit en een gedetailleerd arbeidsaanbodblok. Hierdoor is het in beginsel mogelijk diverse situaties met het model te beschrijven, dus naast hoogconjunctuur ook klassieke, keynesiaanse en frictiewerkloosheid. Lange-termijnaspecten zoals het tempo van de technologische ontwikkeling en de bevolkingsgroei zijn echter nog als gegeven beschouwd.

Evenals het CPB, zijn wij bij de modelberekeningen op een tweetal punten tegemoetgekomen aan de visie van het kabinet. Wij zijn er van uitgegaan dat, ondanks het feit dat de kapitaalmarkt reeds ruim is, een verlaging van het financieringsstekort de particuliere investeringen (en consumptie) opkrikt; de mate en het tempo waarin dit gebeurt zijn bij benadering uit FREIA, het middellange-termijnmodel van het CPB 6), overgenomen (AMO-K, dat primair als arbeidsmarktmodel is ontwikkeld, bevat zelf geen monetaire sector). Daarnaast hebben wij verondersteld dat een stijging van het betalingsbalansoverschot niet tot repercussies leidt via bijvoorbeeld de wisselkoers.

Welhaast ten overvloede wijzen we er op dat AMO-K, zoals overigens elk model, slechts een stilerings vormt van de werkelijkheid. Aan de te presenteren resultaten van de berekeningen kan daarom geen absolute autoriteit worden toegekend. Wel achten wij ze voldoende indicatief om aan te geven waar de sterke en zwakke punten van de beschouwde ombuigingsmaatregelen liggen.

#### Basisvariant

Een beleidsimpuls kan onder verschillende economische omstandigheden verschillende effecten sorteren, een verschijnsel dat door AMO-K kan worden beschreven. Daarom is voor het berekenen van de gevolgen van het ombuigingsbeleid de nodige aandacht besteed aan het inschatten van de belangrijke exogenen als technologie en wereldhandel. Als referentiekader voor de effectberekeningen beschouwen we de variant met „neutraal beleid”, dat wil zeggen zonder de voorgenomen ombuigingen. Tegen de jaarwisseling zijn de jongste gegevens ingevoerd (inclusief de MEV-voorspellingen van enkele exogenen). Ten aanzien van het toekomstig verloop van de exogenen werd aangenomen dat eventuele trends zich zouden voortzetten. „Neutraal beleid” werd gedefinieerd als het constant houden van de overheidsinstrumenten (arbeidsvolume overheid, lastendruk, relatieve loonontwikkeling enz.) op de laatst bekende waarde, zijnde de voorlopige realisaties van 1983. De door ons gemaakte veron-

5) Zie voor een volledige beschrijving van dit model: J.A.M. Heijke, J. de Koning, R.J.M. Maas en G. den Broeder, *AMO-K: een arbeidsmarktmodel met twee categorieën arbeid*, Nederlands Economisch Instituut, Rotterdam, 1982 en voor enkele wijzigingen: G. den Broeder, *AMO-K 82-12, Tussenrapport inzake de verdere ontwikkeling van het arbeidsmarktmodel*, Nederlands Economisch Instituut, Rotterdam, september 1983. Het model is sedertdien nog slechts op een aantal detailpunten gewijzigd. Met AMO-K zijn reeds berekeningen gemaakt tot en met het jaar 2000. Zie hiervoor: G. den Broeder, J.A.M. Heijke en J. de Koning, *De arbeidsmarkt tot 2000: een verdelingsvraagstuk (I en II)*, *ESB*, 2 en 9 november 1983, blz. 1004-1019 en 1036-1042.

6) Centraal Planbureau, *FREIA. Een macro-economisch model voor de middellange termijn*, Monografie 25, Den Haag, november 1983.

derstellingen wijken niet veel af van die welke door het CPB zijn gemaakt ten behoeve van eerder genoemde middellange-termijnraming, waarbij een „hoge” en een „lage” variant werden onderscheiden. De raming van de wereldhandelontwikkeling mag aan de voorzichtige kant worden genoemd. Wat de buitenlandse prijzen betreft wijken wij iets naar boven af; het CPB verwacht in de „lage” variant zelfs een nullijn. Tabel 3 vat de belangrijkste uitgangspunten samen.

De belangrijkste resultaten van de basisvariant staan in tabel 4 weergegeven. De uitkomsten wijken weinig af van die welke werden gevonden bij een vroegere toekomstprognose 7). Het verkregen beeld is weinig rooskleurig. Zonder het ombuigingsbeleid trekt de economische groei iets aan, zij het onvoldoende om een verdere teruggang van de tewerkstelling te voorkomen. Doordat het aanbod blijft toenemen, stijgt de werkloosheid op middellange termijn tot anderhalf miljoen. Door het pas-op-de-plaats maken met de uitgaven zou het financieringstekort van de overheid niet verder hoeven op te lopen, maar wel jaarlijks hoog blijven.

Tabel 3. Het verloop van enkele belangrijke exogenen

	1972-1977	1977-1982	1982-1983	1983-1984	1984-1987	1987-1992	
	procentuele mutaties per jaar						
Wereldhandel (volume)	4	3,5	1,5	4	3	3	
Concurrerende uitvoerprijs	9,5	9,5	1	2	3,5	5	
Invoerprijs	10,5	8	1	3	3,5	5	
Aardgasproductie (volume)	10,5	-6	-6	-4	-4	-4	
Bestedingen overheid (volume a)	0	-1,5	0,5	0	0	0	
Loonvoet overheid t.o.v. bedrijven	-1	-2	-3,5	0	0	0	
	1972	1977	1982	1983	1984	1987	1992
	niveaus						
Arbeidstijd arbeiders (uren p.w.)	43,6	41,4	41,0	40,8	40,6	40,0	39,0
Arbeidstijd employés (uren p.w.)	41,1	40,3	40,1	39,9	39,7	39,1	38,1
Arbeidsvolume overheid (arbeidsjaren × 1.000)	601	668	723	721	721	721	721
Loonbelastingdruk (% belastbaar loon)	18,5	23,5	27	27,5	27,5	27,5	27,5
Winstbelastingdruk (% winst b))	39	39	35	31	31	31	31
Indirecte-belastingdruk (%)	15	14	13	13	13	13	13
Premie-aandeel gezinnen (%)	56,5	56	59,5	61,5	61,5	61,5	61,5
Overdrachten aan gezinnen (% NNI)	3,5	5,9	6,7	6,3	6,0	6,0	6,0

a) Netto materiële consumptie, investeringen en woningbouw.

b) Inclusief de rentedaling door de overheid en het saldo kapitaalopbrengsten met het buitenland, maar exclusief overheidsdeelnemingen en het toegerekend loon van zelfstandigen.

### Beleids effecten

We zullen nu eerst de vijf onderscheiden beleidsmaatregelen de revue laten passeren. In aansluiting daarop komt het pakket als totaal aan de orde. De resultaten van de berekeningen zijn weergegeven in tabel 5. De berekende effecten zijn uitgedrukt in verschillen ten opzichte van de basisvariant. De resultaten zijn steeds voor twee jaren weergegeven, namelijk 1987, vlak na afloop van de maatregel, en 1992, aan het einde van de beschouwde periode.

#### a. Loonmatiging

Van deze maatregel, die betrekking heeft op de gehele collectieve sector (waarvan de overheid qua arbeidsvolume 60% uitmaakt), zijn zoals te verwachten veel de directe gevolgen goed zichtbaar. Het financieringssaldo verbetert, maar de koopkracht daalt. Het model geeft echter ook nuttige informatie omtrent de doorwerking van het een en ander. Vanwege het deflationaire karakter van de loonmatiging trekt de export wat aan, zodat er geen sprake is van produktieverlies. Dit voordeel blijkt ten goede te komen aan de producenten; de consumenten schieten er niets mee op en houden hun koopkrachtverlies. Het daardoor

Tabel 4. Basisvariant

	1979-1983	1983-1987	1987-1992	
	procentuele mutaties per jaar			
Productie bedrijven a)b)	-0,25	2,5	2,25	
Investeringen in outillage b)	-1,75	5,25	4,75	
Particuliere consumptie	-1,5	1,75	1,5	
Export goederen	1	4	3,5	
Netto beschikbaar loon (reëel)	-5,25	0,25	0,5	
Prijsspeil particuliere consumptie	5,5	3	4,75	
	1979	1983	1987	1992
	niveaus			
Benuttingsgraad produktiecapaciteit (%)	95	88	89,25	89,75
Tewerkstelling (arbeidsjaren × 1.000)	4.767	4.530	4.320	4.200
Werkloosheid c) (arbeidsjaren × 1.000)	248	690	1.160	1.500
Arbeidsaanbod (arbeidsjaren × 1.000)	5.015	5.220	5.480	5.700
Arbeidsreserve binnen bedrijven (arbeidsjaren × 1.000)	167	276	151	162
Financieringssaldo (% NNI d)	-5,75	-11	-10,75	9,25
Saldo lopende rekening (% NNI)	1,25	3,75	4	4,75

a) Bruto toegevoegde waarde tegen factorkosten.

b) Excl. de aardgassector.

c) Volgens de oude definitie, d.w.z. het aantal personen die o.a. voldoen aan het criterium van ten minste 25 uur per week.

d) Netto nationaal inkomen tegen marktprijzen.

aangetrokken arbeidsaanbod doet de werkloosheid op korte termijn stijgen. De tewerkstelling daalt aanvankelijk, maar komt op lange termijn toch iets hoger uit.

#### b. Personeelsreductie

Deze maatregel geeft soortgelijke resultaten als de loonmatiging (zij het in geringere omvang). Wel is nu een naar verhouding ongunstig effect op de arbeidsmarkt zichtbaar. De doorwerking naar de werkloosheid is op korte termijn 90% en op middellange termijn 80%.

#### c. Rijksbegroting

Het snoeien in de overheidsuitgaven komt in de particuliere sector hard aan. De gevolgen van deze maatregel verhouden zich over het algemeen ongunstig ten opzichte van die van de loonmatiging. Kennelijk is er hier sprake van een belangrijk uitstralings-effect. Het terugbrengen van het financieringstekort met 1 procentpunt brengt een daling van de productie van 1% en een stijging van de werkloosheid met 30.000 à 40.000 arbeidsjaren te weeg. Omdat de prijzen nu niet dalen (deels ook het gevolg van de stijging van de indirecte belastingen) staat er tegenover de gedaalde koopkracht geen hogere export; wel daalt de goederenimport. Door de veronderstelde gunstige doorwerking van de kapitaalmarktverruiming zijn de resultaten op middellange termijn wel iets beter, maar van een omslag is geen sprake. Voor investeerders blijven kennelijk de (gedaalde) afzetverwachtingen het belangrijkste richtsnoer.

#### d. Sociale zekerheid

Deze variant laat een geheel ander beeld zien. Het bedrijfsleven profiteert ten volle van de lastenverlichting, evenals de overheid en de werkenden. Benuttingsgraad en arbeidsproductiviteit nemen toe; vooral op middellange termijn stijgt de tewerkstelling en daalt de werkloosheid. Het is alleen jammer dat de gewonnen productie linea recta naar het buitenland verdwijnt, terwijl de uitkeringsgerechtigden zoveel moeten inleveren dat de totale particuliere consumptie blijvend met 1% zakt.

7) G. den Broeder, J.A.M. Heijke en J. de Koning, op. cit., 1983.

Tabel 5. Voorgenomen ombuigingen, effecten op korte en middellange termijn

		1		2		3		4		5		1 t/m 5	
		10% loonmatiging collectieve sector		6% personeelsreductie rijksoverheid		Ombuigingen rijksbegroting		Ombuigingen ICCK-terrein		10% verlaging uitkeringen en sociale minima		pakket	
		1987	1992	1987	1992	1987	1992	1987	1992	1987	1992	1987	1992
Productie bedrijven a)b)	(volume, % bas)	-0,3	0,5	0,0	0,0	-1,2	0,9	1,4	0,5	1,4	0,1	2,2	
Investeringen in outillage b)	"	1,5	3,2	0,0	0,1	-1,8	-0,8	3,0	3,3	3,1	3,8	5,3	9,1
Particuliere consumptie	"	-3,0	-2,7	-0,1	-0,1	-2,0	-1,8	-1,0	-1,0	-1,9	-1,8	-7,7	-7,0
Export goederen	"	1,2	2,0	0,0	0,1	-0,2	-0,1	2,0	2,7	1,9	3,0	4,8	7,4
Import goederen	"	-1,0	-0,2	0,0	0,0	-1,9	-1,4	0,6	1,0	0,0	0,8	-2,3	0,1
Prijsspeil part. consumptie	(% bas)	-1,2	-1,7	0,0	-0,1	0,2	0,4	-1,8	-2,6	-2,0	-2,9	-4,7	-6,7
Loonkosten per werknemer c)d)	"	-5,0	-5,8	-0,1	-0,1	0,1	0,2	-2,1	-3,0	-2,0	-3,1	-8,7	-11,1
Bruto loon d)	"	-5,7	-6,2	-0,1	-0,1	-0,1	0,0	-1,4	-2,1	-1,1	-2,0	-8,0	-9,9
Netto beschikbaar loon d)	"	-7,2	-7,8	-0,2	-0,2	-0,7	-0,7	1,0	0,9	1,5	1,6	-5,4	-5,8
Benuttingsgraad b)	(% prod.cap., Δ bas)	0,0	-0,2	0,0	0,0	-0,4	-0,2	0,4	0,1	0,4	0,1	0,4	-0,2
Arbeidsproductiviteit b)	(% bas)	0,2	0,0	0,0	0,0	-0,2	-0,2	0,5	0,2	0,4	0,2	0,9	0,2
Tewerkstelling	(10 <sup>3</sup> arb.jr., Δ bas)	-17,7	17,2	-6,1	-5,1	-47,9	-38,6	16,8	42,4	5,5	40,6	-48,9	53,5
Werkloosheid	"	30,3	4,8	4,9	4,3	38,4	33,7	-15,6	-36,2	13,7	-24,4	70,7	-16,2
Arbeidsaanbod	"	12,7	22,0	-1,3	-0,7	-9,5	-4,8	1,2	6,2	19,2	16,2	21,9	37,3
Arbeidsreserve bedrijven	"	-13,8	1,8	-0,4	0,2	-9,1	-0,8	-7,2	2,8	-11,5	2,9	-42,3	6,6
Beschikbare lonen	(% NNI, Δ bas)	-1,0	-1,0	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	0,3	0,3	0,4	0,5	-0,4	-0,3
Beschikbare winsten e.d.	"	0,8	1,0	0,0	0,0	-0,3	-0,4	0,7	1,0	0,7	1,0	1,9	2,6
Beschikbare uitk. en overdr.	"	0,2	-0,3	0,0	0,0	-0,2	-0,3	-1,3	-1,6	-1,7	-2,3	-2,9	-4,2
Sociale premies	"	0,0	-0,2	0,0	0,0	0,3	0,3	-1,4	-1,7	-1,5	-1,9	-2,4	-3,3
Loonbelasting	"	-0,3	-0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,1	0,0	0,0	-0,3	-0,4
Winstbelasting	"	0,3	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3	0,4	0,3	0,5	1,0	1,4
Indirecte belastingen	"	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,2	-0,1	-0,2
Totale belastingen	"	0,1	0,1	0,0	0,0	0,1	0,1	0,2	0,3	0,2	0,2	0,6	0,8
Financieringssaldo e)	"	1,7	2,2	0,1	0,1	1,1	1,3	0,7	1,0	0,9	1,4	4,6	5,9
Saldo lopende rekening	"	1,2	1,2	0,0	0,0	1,1	1,0	0,4	0,6	0,7	0,9	3,4	3,5

a) Bruto toegevoegde waarde tegen factorkosten.

b) Excl. aardgas.

c) Gemiddelde overheid en bedrijfsleven.

d) In prijzen van 1983.

e) Inkomsten minus uitgaven, excl. eventuele effecten op de rentebetalingen.

Δ bas = in afwijking van de basisvariant.

% bas = in procenten van de basisvariant.

NNI = Netto nationaal inkomen tegen marktprijzen.

Tabel 6. Effecten van het totale ombuigingspakket van jaar tot jaar

		1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Productie bedrijven a)b)	(volume, % bas)	-1,7	-1,8	-1,6	-0,1	0,8	1,4	1,7	2,0	2,2
Investeringen in outillage b)	"	-3,9	-1,9	-0,1	5,3	7,7	9,4	9,6	9,3	9,1
Particuliere consumptie	"	-3,5	-6,1	-8,0	-7,7	-7,1	-6,8	-6,7	-6,8	-7,0
Export goederen	"	0,3	1,5	3,1	4,8	5,7	6,4	6,7	6,9	7,4
Import goederen	"	-3,1	-4,0	-4,3	-2,3	-1,0	-0,3	-0,1	0,0	0,1
Prijsspeil part. consumptie	(% bas)	-1,2	-2,7	-3,9	-4,7	-5,0	-5,4	5,9	-6,3	-6,7
Loonkosten per werknemer c)d)	"	-3,1	-6,0	-8,2	-8,7	-9,2	-9,6	-10,2	-10,7	-11,1
Bruto loon d)	"	-2,8	-5,3	-7,5	-8,0	-8,2	-8,7	-9,1	-9,6	-9,9
Netto beschikbaar loon d)	"	-1,7	-3,3	-5,2	-5,4	-5,2	-5,3	-5,5	-5,7	-5,8
Benuttingsgraad b)	(% prod.cap., Δ bas)	-1,4	-1,0	-0,8	0,4	0,5	0,5	0,3	0,0	-0,2
Arbeidsproductiviteit b)	(% bas)	-1,2	-0,7	-0,3	0,9	1,0	0,9	0,6	0,4	0,2
Tewerkstelling	(10 <sup>3</sup> arb.jr., Δ bas)	-30	-53	-65	-49	-22	5	26	42	54
Werkloosheid	"	33	61	81	71	48	25	8	-6	-16
Arbeidsaanbod	"	2	8	16	22	25	30	34	36	37
Arbeidsreserve bedrijven	"	38	1	-9	-42	-30	-17	-4	4	7
Beschikbare lonen	(% NNI, Δ bas)	0,1	-0,1	-0,3	-0,4	-0,4	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3
Beschikbare winsten e.d.	"	0,3	0,9	1,5	1,9	2,1	2,3	2,4	2,5	2,6
Beschikbare uitk. en overdr.	"	-0,8	-1,7	-2,4	-2,9	-3,3	-3,6	-3,9	-4,1	-4,2
Sociale premies	"	-0,7	-1,5	-2,0	-2,4	-2,6	-2,9	-3,0	-3,2	-3,3
Loonbelasting	"	-0,1	-0,2	-0,2	-0,3	-0,3	-0,3	-0,4	-0,4	-0,4
Winstbelasting	"	0,1	0,6	0,8	1,0	1,1	1,2	1,3	1,3	1,4
Indirecte belastingen	"	0,1	0,0	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	-0,2	-0,2	-0,2
Totale belastingen	"	0,2	0,4	0,5	0,6	0,7	0,8	0,8	0,8	0,8
Financieringssaldo e)	"	1,5	2,7	4,1	4,6	4,9	5,3	5,5	5,8	5,9
Saldo lopende rekening	"	2,0	3,0	3,8	3,4	3,2	3,2	3,2	3,3	3,5

a) Bruto toegevoegde waarde tegen factorkosten.

b) Excl. aardgas.

c) Gemiddelde overheid en bedrijfsleven.

d) In prijzen van 1983.

e) Inkomsten minus uitgaven, excl. eventuele effecten op de rentebetalingen.

Δ bas = in afwijking van de basisvariant.

% bas = in procenten van de basisvariant.

NNI = Netto nationaal inkomen tegen marktprijzen.

Wat in de vorige variant al duidelijk werd, komt hier gepro-  
 nonceerd naar voren. De economisch zwakkeren worden zo  
 zwaar getroffen dat het arbeidsaanbod (noodgedwongen) toe-  
 neemt. De werkloosheid is daardoor lange tijd zelfs hoger dan in  
 de basisvariant. De particuliere consumptie daalt met bijna 2%,  
 een resultaat dat opnieuw op middellange termijn niet ver-  
 dwijnt. Andermaal hangt alles af van de verwachte exportstij-  
 ging.

Het totale pakket van ombuigingen blijkt een in zekere zin uit-  
 gebalanceerd geheel te vormen. Uit tabel 6 met jaar-op-jaar-  
 uitkomsten blijkt dat – nog steeds onder de gemaakte veron-  
 derstellingen ten aanzien van de kapitaalmarkt en de buitenland-  
 se handel – een aantal doelstellingen van het kabinet stap voor  
 stap wordt bereikt.

Het financieringstekort van de overheid loopt aanmerkelijk  
 terug 8); ook de overige collectieve lasten dalen in procenten van  
 het netto nationaal inkomen. De loonkosten dalen, met als ge-  
 volg een flink aantrekkende export, terwijl op termijn ook de in-  
 vesteringen opleven en er sprake is van enig winstherstel. Hier  
 tegenover moeten echter ook de volgende constatering worden  
 gedaan:

- het gemiddelde netto reële loon daalt met ruim 5%. Dit bete-  
 kent voor de laagste-inkomenstrekkeners dat zij er als gevolg  
 van het overheidsbeleid met 15% tot zelfs 20% op achteruit-  
 gaan;
- het binnenlandse koopkrachtverlies neemt omvangrijke pro-  
 porties aan. Reeds in 1986 heeft het ombuigingsbeleid een da-  
 ling van 8% van de particuliere consumptie teweeggebracht;
- doordat de exportstijging vrij langzaam op gang komt, is er  
 in de eerste jaren sprake van enig productieverlies. Pas later  
 slaat dit om in een kleine winst, die groot genoeg is om het  
 werkgelegenheidsverlies bij de overheid goed te maken; ook  
 het effect op de tewerkstelling slaat van teken om;
- als gevolg van het ombuigingsbeleid stijgt de werkloosheid op  
 korte termijn met 80.000; later loopt dit effect terug tot vrij-  
 wel nihil. Van een duidelijk gunstig resultaat is op middellan-  
 ge termijn dus geen sprake. Onder de economisch zwakkere  
 bevolkingsgroepen wordt extra arbeidsaanbod opgeroepen.

In tabel 7 worden onze uitkomsten voor de deelperiode  
 1983-1987 vergeleken met die van het CPB zoals deze zijn gepu-  
 bliceerd in het genoemde SER-rapport. Er zijn zowel overeen-  
 komsten als verschillen aan te wijzen. Zowel het NEI als het CPB  
 voorspellen bij het volgen van het ombuigingsbeleid een matige  
 economische groei, met als gevolg een verdergaande daling van  
 de werkgelegenheid in bedrijven. De werkloosheid blijft stijgen  
 en de particuliere consumptie neemt af, in plaats van een stijging  
 bij „neutraal beleid”. Aan de andere kant daalt het financie-  
 ringstekort van de overheid, evenals de lastendruk, terwijl het  
 saldo op de lopende rekening van de betalingsbalans tot onge-  
 kende hoogte oploopt.

De verschillen betreffen vooral de mate waarin een en ander  
 zich voltrekt. De economische groei is in onze prognose wat ho-  
 ger dan bij het CPB en de investeringen trekken sterker aan. In  
 het licht van de in het eerste half jaar van 1984 waargenomen  
 opleving lijkt dit niet onrealistisch. Het financieringstekort blijft  
 bij het CPB, ondanks alle ombuigingen, bijzonder hoog, zonder  
 dat daar een direct aanwijsbare oorzaak voor lijkt te vinden.  
 Hierbij moet worden aangetekend dat de diverse (exogene) kapi-  
 taaltransacties vrij moeilijk zijn in te schatten.

Een ander belangrijk verschil betreft de arbeidsproductiviteit.  
 Deze stijgt in onze prognose 2¼% per jaar sterker dan bij het  
 CPB, met als resultaat dat de werkloosheid bij ons aanmerkelijk  
 sneller oploopt. De oorzaak voor dit vrij grote verschil kan niet  
 zijn gelegen in afwijkende veronderstellingen omtrent de tech-  
 nologische ontwikkeling, die elkaar vermoedelijk nauwelijks  
 ontlopen 9). Als mogelijke oorzaken kunnen worden genoemd  
 de per jaar 0,75% grotere arbeidsduurverkortening in de CPB-  
 prognose, de sterkere introductie van nieuwe kapitaalgoederen  
 in de NEI-prognose, en het afstoten van een deel van de arbeids-  
 reserve binnen bedrijven, wat volgens het NEI zal plaatsvinden  
 met 1,25% per jaar, terwijl het CPB met dit verschijnsel alleen

	Realisatie	Prognose met „neutraal beleid”		Prognose met ombuigingsbeleid	
		NEI	NEI	CPB b)	
	procentuele mutaties per jaar				
	1983 a)	gemiddeld 1983-1987			
<i>Veronderstellingen</i>					
– wereldhandel (volume)c)	1	3,25	3,25	4	
– invoerprijs goederen	1,5	3,5	3,5	1,5	
– concurrerende uitvoerprijs c)	3,	3,5	3,5	2	
– overheidsbestedingen	0,5	0	–1,25	–1,25	
– tewerkstelling overheid	–0,25	0	–0,25	–0,5	
<i>Resultaten</i>					
– productie bedrijven (volume)	1,25	2,5	2,5	1,25	
– investeringen outillage (volume)	4,25	5	6,25	3,5	
– particuliere consumptie (volume)	0,25	1,75	–0,25	–0,5	
– export goederen (volume)	5	4	5,25	4	
– import goederen (volume)	2,75	3,75	3,25	3,25	
– prijspeil part. consumptie	2,5	3	1,75	1	
– loonkosten pp. bedr. (nominaal)	3,5	4,25	1,75	0 d)	
– arbeidsproductiviteit bedr.	3,25	4	4,25	1,5	
– tewerkstelling bedrijven	–2	–1,5	–1,75	0,25	
– netto nationaal inkomen (reëel)	0	1,75	0,5	1	
niveaus					
	1983	1987			
Saldo lopende rekening (% NNI)	3,5	4	7,5	6,5	
Financieringssaldo (% NNI)	–11,25	–10,75	–6,25	–10	
Belastingdruk „	28,75	28	28,5	27	
Premiedruk „	24,75	26	23,5	22,5	
Werkloosheid (10 <sup>3</sup> arb. jr.)	800	1.160 e)	1.230 e)	1.040	

a) Volgens de CPB-bijlage in het SER-rapport.

b) Gemiddelde van „lage” en „hoge” variant („terugsluizing via premie-operatie”).

c) Dubbel herwogen.

d) Bij het CPB voor 1985 t/m 1987 een veronderstelling.

e) Volgens oude definitie (1983: 690).

rekening houdt als de benuttingsgraad van de productiecapaciteit stijgt 10).

Het is jammer dat het CPB geen resultaten geeft zonder het ombuigingsbeleid, zodat niet kan worden nagegaan of er ook verschillen bestaan ten aanzien van de berekende effecten van dat beleid.

Al met al moet uit onze berekeningen worden geconcludeerd dat met de uitvoering van het ombuigingsbeleid geen uitzicht wordt geschapen op een substantiële verbetering van de economische situatie. Ondanks de veronderstelde doorwerking van de kapitaalmarktverruiming, is er van een wezenlijke omslag op middellange termijn geen sprake. Een aantal effecten verandert dan wel van teken, maar op een leger van anderhalf miljoen werklozen zal het een en ander weinig indruk maken; zij weten

8) Doordat AMO-K geen monetaire sector bevat, is deze weergave niet geheel accuraat. Enerzijds werkt een teruglopend tekort verder door in verminderde rentelasten, anderzijds heeft deflatie tot gevolg dat de bestaande schuldenlast reëel zwaarder wordt. Per saldo is het werkelijke effect misschien iets gunstiger dan weergegeven in de tabel, maar zekerheid daarover is er niet.

9) Zie G. den Broeder, J.A.M. Heijke en J. de Koning, op. cit., 1983, blz. 1007.

10) CPB, op. cit., 1983, blz. 20 en 21.

alleen dat ze één vijfde van hun toch al magere koopkracht moeten inleveren. Bovendien is het niet denkbeeldig dat het berekende gunstige exporteffect op den duur uitblijft door internationale repercussies in de vorm van appreciatie van de Nederlandse munt of het nemen van soortgelijke deflatoire maatregelen in het buitenland als hier.

### Slotbeschouwing

De gepresenteerde macro-economische effecten van ombuigingsmaatregelen geven aanleiding tot enkele slotopmerkingen. In de eerste plaats moet worden gesteld dat de economische werkelijkheid veel te complex is om een keynesiaans, een neoklassiek of een wat-dan-ook etiket opgeplakt te krijgen. Steeds spelen elementen uit verschillende benaderingen een rol, zij het met voortdurend verschillende gewichten. Zo vertoont de huidige situatie sterke trekken van keynesiaanse werkloosheid. Hetzelfde geldt ten aanzien van de kenschetsing van het ombuigingsbeleid, dat niet uitsluitend is op te vatten als een pro-cyclische bestedingspolitiek. Uit onze berekeningen volgt dat de ombuigingen op de rijksbegroting-in-enge-zin en de loonsverlaging in de collectieve sector nog wel als zodanig zijn op te vatten. Anders ligt dit evenwel bij de ombuigingen ten aanzien van de sociale zekerheid en de sociale minima. Deze verlagen immers de prijs van de produktiefactor arbeid, waardoor naast bestedingseffecten als verlaging van de particuliere consumptie, ook allocatieve effecten optreden als verhoging van de export en vertraagde uitstoot van arbeid. Deze maatregelen passen dus veeleer in het kader van een neoklassieke benadering van de problematiek.

Hoewel de gehanteerde slogans in overheidsnota's anders doen geloven, blijkt uit ons onderzoek dat noch van de diverse ombuigingsmaatregelen afzonderlijk – ondanks hun zeer gevarieerde aard – noch van deze maatregelen als pakket een substantieel economisch herstel is te verwachten. Bovendien blijkt dat de maatregelen die hieraan nog de grootste bijdrage leveren de inkomensongelijkheid sterk bevorderen. De ombuigingspolitiek lijkt eerder te zijn ingegeven door ideologische motieven met betrekking tot de omvang van de collectieve sector en de overweging de kwetsbaarheid van de overheidsbegroting te verkleinen voor explosief stijgende rentelasten en omvangrijke herfinancieringen van af te lossen schulden 11). Zou het echter, vooral gezien de deplorabele situatie op de arbeidsmarkt, niet beter zijn de zich net herstellende patiënt enkele loopoefeningen te laten doen, in plaats van de zaag in het houten been te zetten?

**G. den Broeder  
J.A.M. Heijke**

---

11) Wat het laatste betreft moet er echter aan worden herinnerd dat de overheidsschuld als percentage van het nationale inkomen nog lang niet zo groot is als in vroeger tijden wel het geval is geweest. Zie hiervoor D.J. Wolfson, De fisconomie van schuld en boete, *ESB*, 4 juli 1984, blz. 605-609.