

Prof. Dr. F. Hartog

Als Duisenberg nu minister van Financiën was

Inleiding

Het Jaarverslag 1986 van De Nederlandsche Bank (DNB) lezend, kom ik meer dan ooit tot de gedachte dat Duisenberg in de verkeerde periode minister van Financiën is geweest. Misschien kan dit ook zo worden geformuleerd, dat hij in de verkeerde volgorde de beide topfuncties van ons monetaire en financiële bestel heeft bekleed: hij had beter eerst president van DNB en daarna minister van Financiën kunnen worden.

Maar hoe dit zij, de minister die er nu is wordt in dit verslag weer flink op zijn vingers getikt.

In het volgende zal het betoog van de president, zoals dat met name is vervat in het algemene overzicht van het verslag, in het kort aan de orde worden gesteld, waarbij de aandacht vooral valt op de toestand van de openbare financiën. Maar eerst komt het buitengebeuren aan de orde.

Aan het eind zal met name zijn pleidooi voor meer ombuigingen van commentaar worden voorzien.

Het buitengebeuren

Onder dit hoofd kunnen worden gebracht een beschouwing over de Amerikaanse economische problemen, de wisselkoerscoördinatie, mogelijkheden voor stimulerende maatregelen door West-Duitsland en Japan, het Europese Monetaire Stelsel (EMS) en de problematiek ten aanzien van de internationale schulden. Wat hij zegt over de internationale inflatie laat ik nog even overstaan, om het als we zo ver zijn in het bijzonder op Nederland toe te spitsen. Ook bij de andere onderwerpen neem ik uiteraard vooral ons land in gedachten.

Als eerste punt valt onder dit hoofd op: zijn kijk op het verband tussen het Amerikaanse betalingstekort op lopende rekening en de mogelijkheid tot verdere stimulering van de Westduitse en Japanse economie. Zoals bekend bestaat aan Amerikaanse zijde de aandrang, deze landen te wijzen op hun verantwoordelijkheid als grote overschotlanden. Duisenberg ziet dat niet zo zitten. Hij wijst er op dat 1% meer economische groei in de genoemde overschotlanden het Amerikaanse betalingsbalanstekort hooguit met \$ 5 tot \$ 10 miljard zal kunnen verminderen. Op een totaal tekort van \$ 140 miljard is dat geen indrukwekkend bedrag. Bovendien zouden die landen dan hun eigen prijsstabiliteit en evenwichtige economische groei in gevaar

brengen. Zijn conclusie is wat dit betreft dan ook dat de Amerikanen zelf in de eerste plaats orde op zaken moeten stellen.

Ik licht uit dit onderdeel verder zijn betoog over de wisselkoersen. Dat valt in tweeën uiteen: de internationale beleidscoördinatie en het reilen en zeilen van het EMS.

Wat het eerste van deze beide punten betreft wijst de president op het akkoord dat tot stand kwam tussen de monetaire autoriteiten van de voornaamste industrielanden in februari j.l. Daarbij werden afspraken gemaakt over gezamenlijke consistentie van het beleid met het oog op handhaving van de bestaande wisselkoersen. Men vindt het nu dus welletjes met de daling van de dollar en ook de Amerikanen zelf hebben de verplichting aanvaard, de dollar mede aan te merken als een geldeenheid met belangrijke invloeden buiten de Verenigde Staten.

Binnen het EMS blijken af en toe nog aanpassingen van de onderlinge wisselkoersen nodig te zijn. Dat vraagt eveneens om meer beleidsconsistentie ten aanzien van de achterliggende factoren en, meer aan de oppervlakte, om een rentebeleid dat klopt met de wisselkoersen en mede wordt ingegeven door de problemen van de internationale kapitaalstromen.

Het binnengebeuren: eerst het goede nieuws

De president heeft kennelijk gemengde gevoelens over de Nederlandse economie van thans.

Het goede nieuws bestaat uit drie onderdelen.

In de eerste plaats is de inflatie bedwongen. Bij de bespreking van de internationale inflatie wijst hij er echter op dat er in het recente verleden uitzonderlijke factoren hebben gewerkt, namelijk de sterke daling van de dollarkoers, de sterke daling van de olieprijs en de daling van de prijzen van de belangrijkste overige onbewerkte produkten. Deze oorzaken raken thans geheel of grotendeels uitgewerkt en dan moet het verder in hoofdzaak komen van loonmatiging. Deze laatste komt, eveneens wat Nederland betreft, nog ter sprake in verband met de verslechtering van onze internationale concurrentiepositie, dus bij het slechte nieuws.

Eerst houden we het nog mooi en komen dan als tweede lichtpunt tegen het sterk aantrekken van de binnenlandse investeringen. Deze ontwikkeling is met een zekere vertraging opgetreden, toen de opleving al enige tijd aan de gang was. Het moest eerst wachten op een herstel van de vermogensverhoudingen in het bedrijfsleven, maar dit is nu blijkbaar naar het oordeel van de investeerders voldoende gevorderd.

Het derde gunstige verschijnsel, dat overigens nauw met het vorige samenhangt, is het herstel van de werkgelegenheid, dat zich tenslotte ook in de industrie heeft voorgedaan.

De keerzijde

Maar nu de andere kant, wat die is er ook. Daarbij zal het probleem van de overheidsfinanciën nog even moeten wachten, omdat dit als afzonderlijk punt ter sprake zal worden gebracht.

De schaduwplekken die dan overblijven moeten we zoeken bij de betalingsbalans op lopende rekening en de lonen. Ook die twee staan uiteraard in nauw verband met elkaar, maar we kunnen nu eenmaal niet alles tegelijk zeggen.

Als er iets was waarom we ons lange tijd geen zorgen behoeften te maken, was dat de betalingsbalans op lopende rekening. Steeds werden enorme overschotten binnengehaald. Wat we ook deden, het werkte allemaal gunstig uit op dit overschot, of deerde het althans niet. Maar toch is het saldo van in- en uitvoer van goederen en diensten een nogal kwetsbaar cijfer, alleen al omdat dit het verschil is tussen twee zeer grote bedragen. Het kan dus snel omslaan als de bepalende factoren op zichzelf misschien maar betrekkelijk kleine wijzigingen ondergaan. Dat is wat zich in het laatste halfjaar in snel tempo afspeelt. Het tekort dat er inmiddels is ontstaan maakt eensklaps de speelruimte voor ons eigen beleid veel kleiner. Bij alles wat van belang was om onze economie verder gezond te maken voegt zich nu ook behoedzaamheid naar buiten toe.

Zoals gezegd staat dit niet los van de loonontwikkeling. De lonen zijn weer sterker gaan stijgen. Dat ondermijnt niet alleen wat bereikt is op het gebied van inflatiebestrijding, maar vooral ook onze internationale concurrentiepositie. Die staat toch al onder sterke druk vanwege de aanzienlijke daling van de koers van de dollar. Wij zitten in de laatste tijd dan ook weer aan de verkeerde kant van de stijging van de loonkosten, vergeleken met onze voornaamste concurrenten. Dat mist zijn weerslag op onze uitvoer niet. Ook de invoer van eindprodukten krijgt daardoor weer een stimulans en zo verslechtert de betalingsbalans op lopende rekening van twee kanten.

Kan dat niet worden rechtgetrokken door minder hoog in de boom te gaan zitten wat de koers van de gulden betreft? Daar zegt de president deze keer in zijn verslag weinig over. Men moet het tussen de regels door lezen. Misschien denkt hij: dat heb ik bij voorgaande gelegenheden al zo sterk benadrukt dat men het nu wel weet. In het gebruikelijke vraagesprek met NRC-Handelsblad ter gelegenheid van de publikatie van het jaarverslag doet hij wel een duidelijke uitspraak, maar ook daarbij blijven achterliggende argumenten in het duister. Voor wie goed lezen kan is zijn standpunt echter duidelijk genoeg. Hij kiest voor een blijvende koppeling van de gulden aan de D-mark, for better or for worse. Dat is voor het vertrouwen in de gulden en dus voor het laag houden van ons rentepeil onontbeerlijk. Om de benadeling van onze concurrentiepositie die hieruit kan voortvloeien te compenseren moet des te meer worden gestreefd naar loonmatiging. Dat kan ook, omdat een hoge koers van de gulden gunstig inwerkt op de invoerprijzen, in guldens gemeten. Bovendien leidt extra loonmatiging in Nederland niet automatisch tot nog een hogere koers van de gulden, omdat ons loonpeil niet de koers van de D-mark bepaalt. Om het voor alle zekerheid nog even duidelijk te stellen, is deze denkachtergrond voor de keus van de D-mark als vaste partner meer ontleend aan het achterhoofd van Duisenberg, dan aan wat hij in en rond dit verslag zelf met zoveel woorden zegt.

Het financieringstekort

Maar nu moet het hoge woord er toch uit: er moet volgens de president veel straffer worden opgetreden tegen het nog zeer hoge en zelfs weer stijgende financieringstekort van de overheid. Dat houdt hij ook zelf bij wijze van 'suspense' - Hitchcock heeft tenslotte niet tevergeefs geleefd - zo lang mogelijk achter, maar dan is hij ook nauwelijks meer te houden.

Wat de cijfers betreft signaleert hij een stijging van 7,4% in 1986 tot 8,5% vermoedelijk in 1987. Daarbij gaat het om de totale overheid. Het betreft percentages van het nationale inkomen.

Het spreekt vanzelf dat de grote daling van de aardgasbaten in het lopende jaar hier vooral voor verantwoordelijk is. De extra ombuigingen die daartegen zijn gericht, zijn blijkbaar niet voldoende. Dat is op zichzelf al verontrustend, maar de deuk door de aardgasschade is bovendien nog niet alles. Ook voor de rest van de regeerperiode ziet het er nogal wat donkerder uit dan in het regeerakkoord wordt verondersteld. Bovendien is de taakstelling voor het financieringstekort (5 à 5½% in 1990) nog niet straf genoeg. Het structurele spaaroverschot van de nationale economie is lager, zodat de overheid zich dan nog steeds te breed maakt op de kapitaalmarkt. De president wil dit cijfer weliswaar niet aanpassen, maar hij stelt wel dat, als het doel van het regeerakkoord wat dit betreft wordt bereikt, het karwei nog niet af is.

Maar dat is volgens hem nog niet het ergste. De ontwikkeling sinds medio 1986 heeft geleerd dat de veronderstellingen waarop het regeerakkoord is gebaseerd nogal aan de optimistische kant zijn. Zo wordt uitgegaan van een jaarlijkse groei van de wereldhandel met 5 à 5½%, een dollarkoers die zich zal stabiliseren op f 2,25, een olieprijs die weer terugkeert naar \$ 25 per vat en een rentevoet die daalt naar 3½ à 4%. Bij deze veronderstellingen komt er voor de hele regeerperiode een ombuigingstaakstelling van ca. f 18 miljard uit. Het ziet er echter nu naar uit dat deze verwachtingen zeker niet allemaal tegelijk zullen uitkomen. Dit betekent dat, ten einde de tekorttaakstelling voor 1990 te halen, het totaalbedrag aan ombuigingen f 5 à f 10 miljard hoger moet worden gesteld. Lastenverlaging gedurende deze periode kan beter helemaal worden vergeten.

Voor de laatstgenoemde uitlatingen hebben de aandacht getrokken, en dat terecht. In de eerste plaats lijkt de berekening van de president in grote trekken juist en in de tweede plaats heeft hij naar mijn mening groot gelijk als hij terugdringing van het financieringstekort op de eerste plaats stelt. Maar daarmee is al een aanzet gegeven voor het commentaar, waaraan verder de rest van dit artikel is gewijd.

Commentaar

Zoals gezegd valt er naar mijn smaak weinig in te brengen tegen de genoemde conclusies uit het jaarverslag. Maar daarmee is nog niet alles gezegd. De president is op enkele punten wel erg terughoudend en hij had zijn betoog nog kunnen versterken door iets dieper op één en ander in te gaan.

In de eerste plaats lijkt het bij oppervlakkige lezing van dit deel van zijn

beschouwing dat bij hem vermindering van het financieringstekort in belangrijke mate een doel op zichzelf is. Dat daarmee ook een schrede wordt gezet op de weg naar terugdringing van de werkloosheid wordt maar heel even aangeduid, en dan nog door slechts één van de positieve verbanden te noemen. In het verslag wordt namelijk gesteld dat handhaving van het internationale vertrouwen een voorwaarde is voor vermindering van de werkloosheid. Dat loopt dan via de hoogte van de rentevoet. Een lagere rente leidt tot een gunstiger investeringsklimaat en daar ligt het verband met lagere werkloosheid. Maar die tussenschakels in het betoog noemt de president niet. Ook schenkt hij geen aandacht aan een nog meer rechtstreekse betrekking tussen een lager financieringstekort en lagere werkloosheid, voorzover de overheid minder geld voor de neus van het bedrijfsleven behoeft weg te lenen. Duisenberg gaat blijkbaar uit van de welwillende lezer, die dit alles natuurlijk zelf wel nader kan invullen. Maar er zijn ook woordvoerders van groepen die geen belang hebben bij de boodschap van de president of die dat althans denken. Voor hen wordt het door het nogal kryptische betoog in het jaarverslag wat al te gemakkelijk gemaakt, zodat zij de schijn van gelijk kunnen wekken als zij stellen dat de president de prioriteiten verkeerd legt. Hij zou namelijk volgens zulk een gedachtengang voorrang moeten geven aan bestrijding van de werkloosheid boven vermindering van het financieringstekort. Zo ligt de afruilverhouding echter niet. Dat had dus misschien duidelijker in het betoog van de president naar voren kunnen komen.

Verder had zijn opgeheven vinger wat mij betreft best nog wat nadrukkelijker mogen priemen naar het kabinet. Er is namelijk als ik het goed zie nog een belangrijke reden waarom het ombuigingstotaal voor de huidige regeerperiode veel te laag is. Er is helemaal geen geld uitgetrokken voor onbedoelde overschrijdingen van de uitgavenramingen en onbedoelde aanzwelling van de voorgenomen beleidsintensiveringen. Als we zien hoe dit gegaan is tijdens de voorafgaande regeerperiode rijzen ons de haren te berge. Daarbij moet worden aangetekend dat de ombuigingen en enkele andere tekortbeperkende maatregelen twee dingen beogen. Zij moeten het tekort terugdringen en tevens ruimte scheppen voor enkele beleidsintensiveringen, die meer uitgaven met zich meebrengen. Anders gezegd: er moet worden onderscheiden tussen de bruto ombuigingen, inclusief de beleidsintensiveringen, en het netto-bedrag daarvan, zonder de beleidsintensiveringen. Hoe heeft dit zich onder het eerste kabinet-Lubbers ontwikkeld? Zoals gezegd onrustbarend. In de Miljoenennota 1987 worden de onvoorziene uitgavenoverschrijdingen van 1982-1986 gecijferd op f 7½ miljard en de onvoorziene beleidsintensiveringen op f 6 miljard. Voor een goed begrip diene dat de tegenvallers hier niet onder vallen. Dat zijn onvoorziene uitgavenoverschrijdingen die van buitenaf komen. Die kunnen zich dus bovendien nog voordoen, maar daar tegenover staat natuurlijk dat er ook meevallers kunnen zijn. Daar valt vooraf niets over te zeggen en dus ook niet over te begroten. Maar wel dient rekening te worden gehouden met het feit dat het kabinet de uitgaven en de beleidsintensivering niet voldoende in de hand heeft. Het is uiterst onwaarschijnlijk dat deze lekken nu plotseling zijn gedicht. Maar dan moet er niet, zoals Duisenberg stelt, f 5 à f 10 miljard aan de ombuigin-

gen worden toegevoegd, maar *f* 15 à *f* 20 miljard. Anders gezegd: wat thans is voorgenomen is niet meer dan de helft van wat minimaal noodzakelijk is. Kan dat? Daarover heb ik niet de minste twijfel. Waar een wil is, is een weg. Van 1973, toen het grote uitgeven begon, tot nu zijn de staatsuitgaven reëel gezien, dus na correctie voor de inflatie, verdubbeld. In die zelfde tijd is het volume van het nationale inkomen met 20% gestegen. Het volume van de staatsuitgaven is dus in 14 jaar tijd 5 maal zo snel gestegen als het volume van het nationale inkomen. In 1973 leefden we wat de staatsuitgaven betreft zeker niet op een laag peil, zodat het niet erg overtuigend is als wordt gesteld dat *f* 35 miljard - d.i. 20% van de staatsuitgaven - ombuigen in 4 jaar niet mogelijk is.

Na het schrijven van het jaarverslag heeft deze ontwikkeling zich al gemanifesteerd. Er zijn intussen al belangrijke uitgavenoverschrijdingen bij enkele departementen en departementsonderdelen, waarbij de klemmende vraag rijst hoe die extra gaten moeten worden gedicht. Op dit punt gaat Duisenberg in ter gelegenheid van het genoemde vraaggesprek, dat nu eenmaal wat actueler kan zijn dan het jaarverslag. Hij toont zich in dit verband ongerust over het feit dat de minister van Financiën die extra gaten niet zo snel mogelijk wil dempen, maar de aanvullende sanering wil uitsmeren over de jaren na 1988. Dit laatste lijkt ook mij helemaal verkeerd. Het vooruitschuiven van de problemen heeft in de jaren zeventig tot weinig goeds geleid. Het ondermijnt het vertrouwen van het buitenland, met mogelijke ongunstige gevolgen voor ons rentepeil en het tekort wordt er op zichzelf ook nog groter door, vanwege aanvullende leningbehoeften en dus meer rentelasten gedurende het tijdpad van de extra sanering.

Er is nog een punt waar Duisenberg wellicht wat meer over had kunnen zeggen en waar hij in het bedoelde vraaggesprek zijn standpunt duidelijker naar voren brengt dan in het jaarverslag. Dat betreft de vraag of het zin heeft, het tekort behalve door uitgavenbeperking ook door lastenverzwaring te verminderen. Dat is, zegt hij in dit vraaggesprek, onlogisch, uitgaande van het feit dat de keus gaat tussen tekortverlaging of een langer aanhoudend tekort met al vast lastenverlichting. Hij is minder Bijbelvast dan ik, en daarom zegt hij niet dat op deze wijze de duivel wordt uitgedreven door Beëlzebul, maar hij bedoelt het wel. Daaraan had hij nog kunnen toevoegen dat lastenverzwaring als middel tot tekortbeperking werkgelegenheidsvriendelijk is. Direct of indirect drukt dit namelijk altijd op het bedrijfsleven en dat komt de investeringsmogelijkheden niet ten goede. Het drukt direct voorzover de lasten op het bedrijfsleven zelf worden verzwaaard. Het drukt indirect op het bedrijfsleven voorzover de lasten op de burgers worden verzwaaard, omdat in zoverre de bereidheid tot loonmatiging afneemt.

Samenvattend komt het er allemaal op neer dat Duisenberg nog maar een deel van zijn gelijk opeist. Misschien vond hij dat het uitspelen van alle argumenten een soort 'overkill' zou zijn geworden. Op deze wijze blijft er nog wat te zeggen over in een besprekingsartikel.