

Verbons verwijten aan CPB onterecht

Directeur F.J.H. Don van het Centraal Planbureau gaat in dit artikel in verweer tegen de kritiek die prof. Verbon heeft geuit in het zomernummer van CDV. Onder meer ziet Don geen enkele grond voor de stelling dat toekomstige generaties bij het CDA-programma beter af zouden zijn.

Professor Verbon (zomernummer CDV, blz. 345-349) maakt het Centraal Planbureau (CPB) enkele zware verwijten: de CPB-modellen zouden te rooskleurige effecten toedichten aan lastenverlichting en het CPB zou er te gemakkelijk in berusten dat de lange-termijn-effecten van beleidskeuzes moeilijk betrouwbaar in modelberekeningen zijn weer te geven. Daardoor zou met name het profiel van het CDA-programma onvoldoende uit de CPB-analyse naar voren zijn gekomen.

Deze verwijten zijn onterecht. De gunstige effecten bij andere partijen zijn niet alleen te danken aan lastenverlichting. Ook heeft het CPB ruimschoots aandacht besteed aan lange-termijneffecten en er is geen enkele grond voor Verbons stelling dat bij het CDA-programma toekomstige generaties veel beter af zijn.

Niet bij lastenverlichting alleen

Er zijn veel meer verschillen tussen de verkiezingsprogramma's van de drie grote partijen dan alleen de omvang van de lastenverlichting. De keuze van omvang en karakter van uitgavenverhogingen (intensiveringen) en uitgavenbeperkingen (ombuigingen) is zeker niet zonder betekenis. Zo zijn intensi-



Prof.dr. F.J.H. Don

veringen in de zorgsector en het onderwijs meestal erg arbeidsintensief. Anderzijds hebben bijvoorbeeld ombuigingen op opdrachten aan de Europese Unie, op Ontwikkelings-samenwerking en op materieel-aankopen van Defensie vrijwel geen directe negatieve gevolgen voor de Nederlandse economie.

Ook is de aard van de lastenverlichting (meestal een saldo van lastenverzwarende en lastenverlichtende maatregelen) niet zonder betekenis voor de economische effecten van het voorgestelde beleid. Alle partijen mik-

ken daarbij op gunstige arbeidsmarkteffecten, onder andere door de verhouding tussen netto-uitkering en netto-loon (de *replacement rate*) te verlagen. Hierin slagen zij in wisselende mate, omdat zij bijvoorbeeld de daarmee samenhangende gevolgen voor de inkomensverdelingpolitiek verschillend waarderen.

De macro-economische doorwerking van de diverse maatregelen komt onder andere tot uiting in de werkgelegenheidseffecten en de zogenoemde inverdieneffecten. Deze laatste bestaan uit de extra collectieve inkomsten (belastingen en premies), respectievelijk lagere collectieve uitgaven (vooral werkloosheidsuitkeringen), die samenhangen met de economische gevolgen die de beleidsvoorstellen naar verwachting van het CPB zullen hebben. Bijgaande tabel laat voor de drie grote partijen zien welk deel van deze effecten moet worden toegeschreven aan de omvang

en invulling van de lastenverlichting, respectievelijk aan de omvang en invulling van intensiveringen en ombuigingen.

Een 'ongerichte' lastenverlichting heeft in de CPB-modellen een inverdieneffect van ongeveer 30%. Omdat de politieke partijen bewust naar een invulling hebben gezocht met gunstige gevolgen voor de arbeidsmarkt (zie bijvoorbeeld het effect op de *replacement rate*), zijn de inverdieneffecten op de regel lastenverlichting in de tabel groter. Maar het is zeker niet zo dat de PvdA haar inzet voor lastenverlichting voor meer dan 100% terugverdient, zoals Verbon meent. Het PvdA-program heeft zijn gunstige macro-economische doorwerking op werkgelegenheid en overheidsbudget vooral te danken aan het voorgestelde uitgavenbeleid. Dat uitgavenbeleid betekent overigens een forse directe netto uitgavenverhoging, zodat ondanks de gunstige indirecte effecten

Beleidsinzet en macro-economische doorwerking van drie verkiezingsprogramma's

	CDA	PvdA	VVD
<i>Beleidsinzet (t.o.v. behoedzaam scenario)</i>			
lastenverlichting ^a (in mld)	-1/1	3 1/2	7 1/4
intensiveringen +/- ombuigingen (in mld)	1 1/2	5 1/4	-3
replacement rate (gemiddeld, in %)	-1/3	-3/4	-1 1/2
<i>Macro-economische doorwerking</i>			
werkgelegenheidseffect (4e jaar, in %)	1/2	1 1/2	1 1/2
w.v. door lastenverlichting, replacement rate	0	1/2	1
door intensivering, ombuigingen	1/2	1	1/2
inverdieneffecten (4e jaar, in mld)	1	5	5
w.v. door lastenverlichting, replacement rate	-1/2	1 1/2	4
door intensiveringen, ombuigingen	1 1/2	3 1/2	1

^a Exclusief f 1 1/4 mld lastenverlichting uit behoedzaam scenario
Bron: 'Keuzes in kaart' en aanvullende berekeningen CPB.

de tekortreductie bij het PvdA-programma het geringst was. De VVD slaagt er zelfs in om uit een uitgavenbeperking nog positieve inverdieneffecten te genereren. Haar programma kent niet alleen omvangrijke ombuigingen op EU-afdrachten en Ontwikkelingssamenwerking (samen goed voor f 2,5 mld), maar ook een aantal ombuigingsmaatregelen in de sociale zekerheid die het arbeidsaanbod vergroten. Relatief grote inverdieneffecten resulteren voorts uit extra banen in de collectieve sector voor langdurig werklozen, een maatregel waar het CDA niet voor koos.

Verbon meent dat het CPB ten onrechte ervan uitgaat dat lastenverlichting leidt tot loonmatiging, en zo bijdraagt aan een toename van de werkgelegenheid. Dit modelmechanisme zou gebaseerd zijn op gegevens uit het verleden, maar niet langer van toepassing zijn op de krappere arbeidsmarkt die de nabije toekomst kenmerkt. Dit verwijt gaat geheel voorbij aan de structurele analyse van de arbeidsmarkteffecten die in hoofdstuk II van de CPB-publicatie over de verkiezingsprogramma's ('Keuzes in kaart', Sdu, 1998) is weergegeven. Die analyse is gemaakt met het MIMIC-model, waarin arbeidsaanbod, werkgelegenheid en werkloosheid worden beschreven in relatie tot het stelsel van sociale zekerheid en belastingen. De stelselwijzigingen die PvdA en VVD voorstellen zijn erop gericht het arbeidsaanbod te vergroten en het evenwichtsniveau van de werkloosheid te verlagen. Zo kunnen zij ook op lange termijn gunstige werkgelegenheidseffecten bereiken, ondanks de actuele krapte (die overigens

deels conjunctureel bepaald is). Volgens deze analyse zal het CDA-programma wel het arbeidsaanbod verruimen, maar nauwelijks de structurele werkloosheid verminderen. De door Verbon genoemde loonkostenverlaging voor oudere werknemers levert hieraan overigens wel een bijdrage ('Keuzes in kaart', blz. 35 en 44).

De lange termijn

Het CPB heeft de effecten van de verkiezingsprogramma's voor het vierde en het achtste jaar na aanvang van de nieuwe kabinetsperiode zo goed mogelijk in kaart gebracht. Daarnaast bevat

**De gunstige
effecten bij andere
partijen zijn niet
alleen te danken aan
lastenverlichting.**

'Keuzes in kaart' een afzonderlijk hoofdstuk voor de bespreking van effecten op nog langere termijn. Dit hoofdstuk beperkt zich tot twee aandachtsvelden: de zojuist genoemde structurele effecten op de arbeidsmarkt en

de gevolgen voor het milieu. Deze beperking is niet het gevolg van een geringere betrouwbaarheid van modelberekeningen voor de langere termijn. Wel constateert het CPB (op.cit., blz. 106) dat bijvoorbeeld de gunstige lange-termijneffecten van investeringen in infrastructuur geen algemeen bruikbare kwantificering toelaten, als gevolg van de grote diversiteit in projecten. Kosten-batenanalyses voor afzonderlijke projecten laten dan ook heel wisselende effecten zien per geïnvesteerde gulden.

In het Centraal Economisch Plan 1997 (Sdu, 1997; paragraaf IV.1) heeft het CPB gerapporteerd over een toepassing van de techniek van zogenoemde generatierекeningen op Nederlandse gegevens. Met deze techniek kan worden

nagegaan of de bestaande collectieve regelingen op lange termijn houdbaar zijn zonder lastenverzwaring voor toekomstige generaties. Om de vereiste berekeningen uit te kunnen voeren, zijn diverse veronderstellingen nodig over een lange periode in de toekomst. Bovendien ontbreken gedragsreacties op het overheidsbeleid. De generatierekeningen doen dan ook geen recht aan de effecten van het budgettaire beleid op de concurrentiekracht en verdien capaciteit van de economie, en daarmee op het draagvlak van de collectieve sector. Gegeven deze beperkingen ben ik het niet eens met Verbon waar hij stelt dat de consequenties van de keuzes die het CDA voor de lange termijn maakt met deze techniek duidelijker over het voetlicht waren gekomen.

Verbon vreest dat een lastenverlichting nu, onvermijdelijk gevolgd zal worden door een (grotere) lastenverzwaring in de toekomst. De vergrijzing zal immers veel extra collectieve uitgaven met zich meebrengen in de eerste decennia van de komende eeuw. Door nu te kiezen voor lastenverlichting, zou de welvaartsverdeling veranderen ten nadele van toekomstige generaties. Maar zo eenvoudig is het niet.¹ De rekening van de vergrijzing kan op verschillende manieren worden opgevangen en betekent niet onvermijdelijk lastenverzwaring. Ruwweg zijn er vier manieren om de vergrijzingslasten tegemoet te treden: verlaging van de overheidsschuld (lagere rentelasten), vergroting van de arbeidsdeelname beneden de 65-jarige leeftijd (groter draagvlak), investeringen in fysiek kapitaal en/of kennis (meer verdien capaciteit), en versobering van de collectieve arrangementen voor ouderen. Bij het investeringsalternatief past de kanttekening dat dit via

hogere economische groei wel kan bijdragen aan de financiering van de vergrijzingslasten, maar alleen voorzover men accepteert dat de hogere groei niet evenredig wordt doorvertaald in de overdrachten aan de oudere generatie.

Hoeveel beter dan PvdA en VVD is het CDA blijkens zijn verkiezingsprogramma nu voorbereid op de vergrijzing? Het 8e-jaarseffect op het overheidstekort houdt precies het midden tussen PvdA (groter tekort) en VVD (kleiner tekort). Het structurele werkgelegenheidseffect (0,8%) is duidelijk kleiner dan dat van PvdA (2,4%) en VVD (2,2%). Bij de gelden die vrijgemaakt worden voor investeringen in infrastructuur en kennis scoort het CDA eerder aan de lage dan aan de hoge kant. De lastenverzwaring die te zijner tijd het resterende gat nog zal moeten dekken is bij het CDA vooralsnog dus zeker niet kleiner dan bij de andere twee. Een en ander levert geen enkele grond voor de stelling dat toekomstige generaties bij het CDA veel beter af zijn.


Modellen naar maat?

Het CPB zou zich klantvriendelijker moeten opstellen en meer dan nu moeite moeten doen een 'model naar maat' aan te bieden, aldus Verbon. Welnu, het CPB doet zijn best om de vraagstukken die zijn klanten belangrijk vinden zorgvuldig te analyseren. Dit streven heeft bijvoorbeeld geleid tot het eerder genoemde MIMIC-model, tot enkele scenario-studies voor de lange termijn en tot diverse studies over institutionele vraagstukken.² Ruim een jaar voor de verkiezingen, in april 1997, heb ik een brief geschreven aan de voorzitters van de vijf grootste politieke partijen. Daarin schetste ik welk instrumentarium wij beschikbaar had-

den en welk werkschema ons voor ogen stond voor de ondersteuning van politieke partijen in de aanloop naar de verkiezingen. Een citaat: "Indien beleidsvoornemens aan de orde komen die niet of onvoldoende worden gedekt door bovenstaande thema's, dan zullen wij bezien of binnen de beschikbare tijd toch een verantwoorde analyse mogelijk is." Geen van de vijf aangeschreven partijen heeft toen gesignaleerd dat zij een belangrijke lacune zagen, waardoor de effecten van hun beleidsvoornemens onvoldoende voor het voetlicht zouden komen. Zoals hierboven betoogd, zie ik ook niet in dat dat achteraf voor het CDA toch het geval zou zijn.

Ik ga er dan wel vanuit dat Verbons pleidooi voor een 'model naar maat' niet zo begrepen moet worden dat verschillende partijprogramma's met verschillende econometrische modellen moeten worden geanalyseerd. De kracht van de CPB-analyse ligt nu juist in hoge mate in de uniforme behandeling van de diverse beleidsvoornemens, zodat verschillen in resultaten ook inderdaad het gevolg zijn van verschillen in voorgenomen beleid, niet van verschillen in analyse-instrumentarium.

In mijn eerdergenoemde brief constateer ik dat we "met het vernieuwde instrumentarium niet op alle vragen binnen de genoemde thema's een goed antwoord (zullen) kunnen geven. Zoals altijd zullen de modellen nog diverse tekortkomingen kennen en kunnen zij niet meer dan een hulpmiddel zijn bij de economische analyse." Het onderzoek gaat dan ook voort en voor de prioriteitenstelling in ons onderzoeksprogramma krijgen we onder andere advies van de Centrale Plancommissie, die is samengesteld uit prominente deskundi-

gen uit wetenschap en bedrijfsleven. Ook Verbons concrete ideeën voor verdere verbetering en uitbreiding van ons instrumentarium zal ik gaarne verneemen. 

Prof.dr. F.J.H. Don is directeur van het Centraal Planbureau.

1. Zie ook *Centraal Economisch Plan 1996* (Sdu, 1996), blz. 258 e.v.; en A.L. Bovenberg en A.S.M. van der Linden, 'Can we afford to grow old?', *CPB Research Memorandum 134* (1997).
2. Zie bijvoorbeeld: 'Economie en Fysieke Omgeving: beleidsopgaven en oplossingsrichtingen 1995-2020', Sdu 1997; 'Challenging Neighbours - rethinking German and Dutch institutions', Springer 1997; 'Competition in Communication and Information Services: opportunities and obstacles', Sdu 1997.