

Belofte maakt schuld

Het regeerakkoord van het huidige kabinet bevat veel beloften zoals een minder hoog financieringstekort, behoud van koopkracht en daling van de werkloosheid. Indien de uiteindelijke realisatie afwijkt van deze doelstellingen dan heeft dat consequenties ook voor de situatie van de overheidsfinanciën. De *Miljoenennota 1988* biedt de mogelijkheid om af te tasten of de gedane beloften uit zullen komen.

„Een solide financieel beleid kan wezenlijk bijdragen aan de noodzakelijke verdere verbetering van de werkgelegenheid als hoofddoelstelling van het kabinetsbeleid”, aldus eindigt de minister van Financiën zijn voorwoord bij de *Miljoenennota 1988*. Een interessante stelling, maar wel een die ook omgekeerd kan worden. Verbetering van de werkgelegenheid kan wezenlijk bijdragen aan een solide financieel be-

leid. In dit artikel zal worden ingegaan op de relatie tussen deze beide grootheden.

Rond dit thema waren recent optimistische geluiden te horen. De vooruitblik in *Miljoenennota 1988* en de daarbij behorende Macro Economische Verkenning (MEV) leert dat dit dan vooral van de periode na 1988 moet komen. Immers, de werkloosheid daalt volgend jaar slechts met ruim 3%. Een tegenvallende ontwikkeling gelet op de ambities van het huidige kabinet.

Geheel in overeenstemming met het eerste kabinet-Lubbers beweegt ook het tweede kabinet-Lubbers langs een baan van drie sporen. In volgorde van het *Regeerakkoord 1986*:

1. het terugdringen van de werkloosheid tot onder de 500.000 in 1990;
2. het financieringstekort van het rijk zal worden teruggebracht tot ten hoogste 5¼% van het nationaal inkomen in 1990;
3. het behoud van koopkracht over de 4-jarige kabinetsperiode door tenminste stabilisatie van de collectieve lastendruk.

Opgemerkt dient te worden dat deze tekst letterlijk moet worden opgevat. Behoud van koopkracht is een behoud over een periode van vier jaar. Fluctuaties binnen die periode zijn daarmee niet in strijd. Uit de formulering ten aanzien van het financieringstekort spreekt de wens naar een nog lager tekort. Over de doelstelling de werkloosheid onder het getal van 500.000 te brengen is het wat stil geworden de laatste tijd. Maar het staat er niettemin zwart op wit.

2. Miljoenennota 1988

Bezien we in het licht van het regeerakkoord de *Miljoenennota 1988* en de *Macro Economische Verkenning 1988* dan blijkt in de eerste plaats dat de werkloosheid daalt van 680.000 naar 655.000. Een daling van 25.000. Zou deze daling ook optreden in de jaren 1989 en 1990 dan bereiken we een totaal van 605.000. Wil het kabinet zijn doelstelling bereiken dan moet de daling gemiddeld na 1988 ten minste 78.000 personen bedragen om aldus een werkloosheid van 499.000 te bereiken in 1990.

De inmiddels aangezwengelde discussie over de bestandsvervuiling laat ik hierbij buiten beschouwing. Overigens dient men in dit verband wel te beseffen dat wat nu bestandsvervuiling heet, een direct gevolg was van een motie uit 1977 van het toenmalige kamerlid Rietkerk met als doel om realistische werkloosheidscijfers te verkrijgen.

Het financieringstekort exclusief vervroegde aflossingen van woningwetleningen en inclusief debutgettingen daalt in 1988 naar 7,2%. Er dient derhalve in de jaren na 1988 een

daling te worden bereikt met 1% per jaar. Wat betekent nu deze daling van het financieringstekort los van onverwachte overschrijdingen? In de tabel zijn de kerngegevens opgenomen.

Opgemerkt dient te worden dat de cijfers van 1990 slechts een globale raming kunnen zijn. Zoals de *Miljoenennota 1988* het uitdrukt „zitten er nog duidelijk risico's in het beeld van 1990 besloten, bij voorbeeld bij de uitgaven voor werkloosheid, bij de rentevoet en bij de aardgasbaten" (blz. 72). Daar kan nog aan worden toegevoegd dat ook de jaarlijkse stijging van het nationaal inkomen met 2,5% in dit verband een duidelijk risico inhoudt. De stijging van 1988 ten opzichte van 1987 bedroeg bij voorbeeld 1,3%. Daarnaast dient bedacht te worden dat de ombuigingen als gevolg van het regeerakkoord wel zijn verwerkt in de meerjarenramingen, maar nog niet allemaal zijn ingevuld.

Verplaatsing van het tekort

In het regeerakkoord wordt melding gemaakt dat „de overheid zo spoedig mogelijk afspraken zal maken met de sociale partners over een principe-overeenkomst inzake de overdracht van de werknemersverzekeringen". Tot op heden is daar nog niets van vernomen. Het gevoerde beleid is eerder contrair aan dit uitgangspunt. Ter ondersteuning hiervan kan worden gewezen op de besluitvorming ten aanzien van de nWW-premie.

Het Algemeen Werkloosheidsfonds (AWf) beschikte eind 1986 over grote reserves als gevolg van uitstel van de – in de premie over voorgaande jaren verdisconteerde – stelselherziening sociale zekerheid. Niettemin werd na invoering van de stelselherziening een structurele premiestijging door het AWf-bestuur voorzien. Het bestuur besloot daarom de premie voor 1987 licht te verhogen tot 2,3%. De staatssecretaris week hiervan af door de premie vast te stellen op 1,4%. De voornaamste redenen waren volgens het besluit gepubliceerd in de *Staatscourant van 5-12-1986*: afbouw van het vermogenoverschot in vier jaar, het gunstige effect van de maatregelen in het kader van het regeerakkoord op het volume van personen dat een beroep doet op de nieuwe werkloosheidswet, en het streven van het kabinet dat erop is gericht om het overheids-personeel met ingang van 1 januari 1988 onder de werkingssfeer van de nieuwe werkloosheidswet te brengen. Daarnaast werd nog vermeld dat met het oog op de koopkrachtontwikkeling en de lastenontwikkeling voor de werkgevers een lagere premie beter past in het kabinetsbeleid.

Zien we één jaar later naar de ontstane situatie dan kan worden geconstateerd dat:

- door deze lage premie een regelmatige premieontwikkeling alleen

- maar moeilijker is geworden;
- het overheids-personeel niet per 1 januari 1988 onder de nWW is gebracht;
- dat het volume van personen dat een beroep doet op de nWW nauwelijks is gedaald.

De premie voor 1988 moet nog door de staatssecretaris worden vastgesteld. Een voorschot hierop kan men nemen door naar de premies te kijken die zijn gehanteerd in de MEV. Meestal wijken deze niet af van de uiteindelijk vastgestelde premies. De MEV gaat voor 1988 uit van 2,8%. Hierdoor kan de koopkracht worden behouden, die anders door een te grote premiestijging onder druk zou komen te staan.

Het bestuur van het AWf had echter besloten dat de premie voor 1988 ten minste 3,6% moest zijn. Dit onder meer vanwege het grotere volume en het uitblijven van het onder de regeling brengen van ambtenaren. Daarbij werd op het vermogen in één jaar ingeteerd en dus niet in vier jaar overeenkomstig de doelstellingen van het kabinet. Zonder deze intering zou de premie maar liefst moeten stijgen van 1,4% naar ruim 4,2%.

Wat betekent nu deze lage premievaststelling als de MEV op dit punt wordt gevolgd voor 1988? De exacte gevolgen zijn daarbij moeilijk aan te geven. Het bestand is in het nieuwe stelsel qua gemiddelde duur en uitkering nog niet voldoende gerijpt, zoals dat in het jargon heet. Met behulp van een aantal veronderstellingen kan echter wel een globale indicatie worden verkregen. Zo zal het AWf in 1988 naar schatting f. 800 mln. moeten lenen om aan zijn verplichtingen te voldoen.

Voor 1989 en 1990 is te voorzien dat de premie mede door deze omstandigheden en uitgaande van een daling van de werkloosheid overeenkomstig de mutatie van 1987-1988 boven de 4% zal komen te liggen indien althans de lening binnen een aantal jaren zal worden terugbetaald. Het frappeert ten zeerste dat het rijk een handelwijze afdwingt waar ze zelf tegen is, namelijk het schuiven van lasten naar de toekomst door het doen ontstaan van een financieringstekort bij de sociale fondsen. Vandaar de stelling dat door deze handelwijze het financieringstekort van het rijk wordt verplaatst.

Bij al deze kritiek past het ook een wat meer optimistische visie na te gaan. Stel dat de werkloosheid wel afneemt tot onder de 500.000 volgens de doelstellingen van het kabinet. Dan, maar alleen dan, kan de nWW-premie globaal op het niveau blijven van 1988 en ontstaat er enige ruimte om het geleende geld snel terug te betalen.

Het heeft iets ironisch te moeten concluderen dat zoals de situatie zich nu aftekent het koopkrachtbeleid van het kabinet wellicht alleen dan kan worden gehaald indien ook het beleid ten aanzien van de volume van de werkloosheid een succes wordt. Anders zal immers de premiedruk stijgen, hetgeen de totale collectieve-lasten-

Tabel. Totaalbeeld van de rijksfinanciën, 1988 en 1990, in mln. gld.

	1988	1990 a)
Uitgaven	168.033	164.333
Ontvangsten b)	141.529	142.695
Financieringssaldo b)	26.513	21.638
Financieringssaldo in procenten van het netto nationaal inkomen c)	7,2	5,25

a) Voor berekening van de ontvangsten en het tekort is uitgegaan van een gemiddelde groei van 2,5% nni, overeenkomstig de uitgangspunten op blz. 38 van de *Miljoenennota*.

b) Exclusief vervroegde aflossing woningwetleningen.

c) Exclusief vervroegde aflossing woningwetleningen, inclusief debudgettering.

Bron: *Miljoenennota 1988*, blz. 19 en 97.

druk doet oplopen. Maar ook zal er een tekort ontstaan bij de sociale fondsen, terwijl de uitgaven van de rijksoverheid zelf met name de uitgaven van de bijstandslasten eveneens minder snel zullen dalen dan volgens de berekeningen die ten grondslag liggen aan het regeerakkoord en de meerjarenramingen.

Er zijn natuurlijk nog meer verplaatsingen van het financieringstekort. Zo loopt de post debudgettering op van 0,3 naar 0,4% nni als gevolg van een wijziging in de financiering van de bouw van academische ziekenhuizen en woningwetwoningen. Ogenscheinlijk een gering bedrag maar toch een toename van f. 392 mln. Te zamen met het gat in de sociale zekerheid een bedrag van f. 1,2 mrd. Dat is dan nog exclusief het debudgetteringstekort van 0,3% uit voorgaande jaren. Voegt men dit nog toe dan komt men aan een tekort buiten de rijksoverheid van ruim f. 2 mrd. Uiteraard moet daar aan toegevoegd worden dat het gevaarlijk is om appels met peren te vergelijken. Tegen deze financieringsvorm staan ook in latere jaren terugbetalingen. Het kan echter geen kwaad kennis te nemen van zowel de omvang als ook de richting waarin deze volumina zich bewegen.

In dit korte bestek kan geen recht gedaan worden aan alle aspecten die met de hierboven behorende problematiek zijn verbonden. Niettemin kan worden geconcludeerd dat indien de 'beloften' uit het regeerakkoord niet worden nagekomen er een 'schuld' ontstaat zowel binnen als buiten de rijksoverheid. Het streven dient er dus op gericht te zijn alle mogelijkheden te benutten om de economische groei en de werkgelegenheid te bevorderen. De *Miljoenennota 1988* overtuigt daarbij niet dat alle doelstellingen in 1990 ook zullen worden gehaald. Het te voeren economisch beleid zal dienen te worden geherformuleerd. Anders zal blijken dat de termijn van twee jaar, de periode 1989 en 1990, te kort zal zijn.

Jacques Bron

Plv. directeur van het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven en onafhankelijk lid van het Algemeen Werkloosheidsfonds.