

De jaren negentig: het blijft schipperen

De politieke partijen zijn het erover eens dat het financieringstekort moet worden teruggebracht tot 3,25% van het nationaal inkomen in 1994. Dit zal moeilijker zijn dan het lijkt, omdat de financiële situatie bij de overheid niet zo gunstig is als ons in de Miljoenennota wordt voorgespiegeld. Bij internationale vergelijking van het financieringstekort en de collectieve-lastendruk is het juist andersom. Door definitieverschillen pakt de vergelijking extra ongunstig uit. Toch blijft een verlaging van de lastendruk noodzakelijk. En om nieuw beleid te kunnen financieren kan niet van nieuwe bezuinigingen worden afgezien.

DR. S.J. TOIRKENS*

De jaren negentig brengen een aantal problemen, waarvan geen enkel kabinet voorbij kan gaan. Elk kabinet, van welke kleur ook, zal te maken hebben met de noodzaak van:

- verdere sanering van de collectieve sector;
- bestrijding van de nog altijd hoge werkloosheid;
- gehele of gedeeltelijke tegemoetkoming aan het maatschappelijke verlangen naar een meer gelijke inkomensontwikkeling van werkenden en niet-werkenden;
- adequaat reageren op de gevolgen van de Europese economische integratie;
- bestrijding van de milieuvervuiling.

Dat zijn elkaar ten dele tegenwerkende doelstellingen.

Voor het beleid van de jaren negentig is het van belang in welke staat het kabinet-Lubbers de overheidsfinanciën aan zijn opvolger overdraagt. Die situatie is minder rooskleurig dan de *Miljoenennota 1990* schetst. Weliswaar verwacht het kabinet-Lubbers II zijn doelstellingen uit het regeerakkoord met betrekking tot financieringstekort en collectieve-lastendruk te realiseren – overigens volgens definities waarop nog wel wat af te dingen is – maar daar tegenover staan een verder stijgende staatsschuld en hogere rente-uitgaven. De positieve resultaten van het begrotingsbeleid zijn vooral het gevolg van de onvoorzien sterke economische groei. De verwachte dalingen van het financieringstekort en de uitgavenquote zijn voor een belangrijk deel toe te schrijven aan het verschil tussen het in 1986 bij de opstelling van het regeerakkoord voor 1990 verwachte nationale inkomen en de omvang van het nationale inkomen zoals die nu in de *Miljoenennota 1990* wordt geraamd. Dit – onvoorzien – noemereffect neemt tussen 1986 en 1990 0,4 procentpunt van de daling van het financieringstekort voor zijn rekening en 4 à 4,5 procentpunt van de verwachte daling van de collectieve-uitgavenquote. De daling van de rijksuitgavenquote is voor circa 3 procentpunt hieraan toe te schrijven¹.

Bij dat alles komt nog het noemereffect van de wèl in 1986 voorziene stijging van het nationale inkomen. De bijdrage van het gevoerde uitgavenbeleid aan de daling van financieringstekort en uitgavenquote is dus zeer beperkt. En wát het beleid heeft bijgedragen is dan nog voor een groot deel een gevolg van kunstgrepen.

Beheersing van de uitgaven

De uitgavendisdiscipline is de zwakke plek van de beide kabinetten-Lubbers, hoewel volgens elke economische theorie sanering van de overheidsfinanciën juist bij economische voorspoed mogelijk zou moeten zijn. Nemen we de rijksbegroting in ruime zin dan werd in de periode 1983-1986 tegenover *f* 13,5 mrd. in het regeerakkoord onvoorzien overschrijdingen op de rijksbegroting slechts voor *f* 6 mrd. additionele ombuigingen gezet². In de periode 1986-1990 werd tegenover een overschrijding van de bij het aantreden afgesproken uitgaventotalen van *f* 15,6 mrd. slechts compensatie geleverd via *f* 5,5 mrd. aan additionele ombuigingen³.

Feitelijk is de overschrijding van de afgesproken uitgavenniveaus tijdens het tweede kabinet-Lubbers groter dan uit de *Miljoenennota* blijkt. Op grote schaal zijn namelijk hogere uitgaven weggestreept tegen hogere niet-belastinginkomsten. De overtuiging waarmee deze methodiek verdedigd wordt komt ietwat merkwaardig over in het licht van de in dezelfde *Miljoenennota* geuite klachten dat de collectieve-uitgavenquote bij internationale vergelijking nog steeds zo hoog is.

De erfenis die Ruding in de *Miljoenennota 1990* concreet achterlaat oogt op het eerste gezicht goed, maar dat is gedeeltelijk optiek. Het financieringstekort is zowel in 1989 als in 1990 kunstmatig omlaag gebracht. Woningbouwleningen tellen nog maar gedeeltelijk mee. Gebruik is gemaakt van incidentele inkomsten: in 1989 bij voorbeeld van vervoer terugbetaalde studieleningen en de verkoop van DSM-aandelen; in 1990 van een kasverschuiving in het AKW-fonds (*f* 1 mrd.), versnelde inning van de vennootschapsbelasting, opnieuw verkoop van staatsdeelnemingen, het nu al inboeken van onderuitputting bij werkgele-

* Sociaal-economisch commentator bij NRC-Handelsblad.

1. Bron: Ministerie van Financiën.

2. *Miljoenennota 1987*, blz. 76, tabel 5.2.1.

3. *Miljoenennota 1990*, blz. 92, tabel 5.3.1.

genheidsprogramma's (f 200 mln.) en een incidentele meevaller in de AKW (f 465 mln.) door intering op het vermogen.

Het tekort zal volgens het CPB dan ook weer stijgen in 1991⁴. Dat komt in 1992 wel weer goed. Maar een nieuw kabinet zit toch even moeilijk wanneer in het regeerakkoord zou worden vastgelegd dat het tekort ieder jaar met een zelfde percentage moet dalen.

Het kabinet-Lubbers II laat de oplossing van een aantal problemen aan zijn opvolger over. Het maakt het niet zo bont als het eerste kabinet-Van Agt⁵, maar het aantal gaten en potentiële gaten in de begroting is niet gering. Allereerst vergast het de opvolger op een 'realistische' stijging van de meerjarenramingen, vooral voor Justitie en Onderwijs, in 1994 met bijna f 900 mln⁶. Forse bezuinigingen op onderwijs en defensie zijn nog niet met concrete maatregelen ingevuld. Zeer omstreden bezuinigingsvoorstellen (privatisering van de studiefinanciering en het verlagen van de uitkeringen voor jonge volwassenen) worden geacht toch een half miljard op te leveren. Een nieuw kabinet krijgt al problemen in 1990 omdat te weinig geld is gereserveerd voor aanpassing van uitkeringen en ambtenarensalarissen aan de stijging van de gemiddelde cao-lonen. Op de begroting van VROM is de opbrengst van toekomstige bezuinigingen, nodig voor herstructurering van de volkshuisvesting, nu al gedeeltelijk besteed aan het compenseren van overschrijdingen.

Een nieuw kabinet dat ook een nieuw beleid wil voeren, bij voorbeeld ten aanzien van het milieu, loopt het risico in de gaten te vallen die het vorige kabinet heeft achtergelaten. Ruding verkondigt in de Miljoenennota de opvatting dat er economische groei moet zijn om de milieumaatregelen te kunnen betalen. Dat lijkt me een omkering van zaken. Moet de milieuvervuiling niet tijdig worden bestreden om de toekomstige welvaarts-groei veilig te stellen? Uitstel van maatregelen kan later hogere kosten met zich meebrengen⁷. Ook tegen de achtergrond van het nog altijd dalende percentage overheidsinvesteringen en de, hoewel sterk gestegen, toch nog bij de financiële mogelijkheden achterblijvende particuliere investeringen, is de uitbreiding van milieu-investeringen op haar plaats.

De ontwikkelingen laten zien dat economische groei de positie van de collectieve sector snel verbetert. Als de economische groei doorzet is er niets aan de hand. Maar valt die tegen dan wordt het moeilijker. De uitgangspositie van de overheid is immers nog steeds niet beter dan vóór de recessie van 1979, in bepaalde opzichten zelfs slechter. De bezittingen van de staat zijn door de uitverkoop van aandelen verminderd. De produktieve bestedingen van de overheid zijn teruggelopen. De staatsschuld is hoger. Dat de staatsschuld nog steeds stijgt, sinds de jaren zestig het sterkst onder de twee kabinetten-Lubbers, is verontrustend, hoewel minder dan de Miljoenennota suggereert. De stijgende rente-uitgaven verdringen steeds meer andere uitgaven van de begroting. Het zou goed zijn als die stijging van de staatsschuld ten minste kon worden gestopt.

Snellere tekortreductie

De grote politieke partijen zijn het eens over een verlaging van het financieringstekort met 2 procent in de volgende periode, naar een niveau van 3,25 procent in 1994. Het heeft voordelen voor een nieuw kabinet om die doelstelling al in 1992 te bereiken. Alleen al omdat de praktijk leert dat het moeilijker wordt, tenzij de economie meehelpt door extra groei, om in de tweede helft van een kabinetsperiode het tekort te verlagen. Daarom kan een nieuw kabinet beter de tanden op elkaar zetten en in het regeerakkoord afspraken maken om alle nadelen in een betrekkelijk korte periode van aanpassing op te vangen. Dat zal het regeren in de

tweede helft van de kabinetsperiode een stuk rustiger en aangenamer maken. Bovendien boekt het kabinet rentewinst.

Uit de CPB-ramingen voor de nota van de Centraal-Economische Commissie (CEC) valt op te maken dat het mogelijk moet zijn zonder draconische bezuinigingen het tekort al in 1992 naar 3,25 procent te verlagen. De incidentele hobbels in 1991 hoeft daarbij geen obstakel te zijn. Het kabinet zou mede de ruimte kunnen aanwenden die er volgens de CEC beschikbaar is voor belastingverlaging. Die kan wel wachten tot na 1992. Vooral omdat er de komende jaren nog mogelijkheden zijn om de sociale premies te verlagen.

Zelfs bij vervroegde verlaging van het tekort kunnen de benodigde bezuinigingen beperkt blijven. Wel is het verstandig een algemene reserve in te bouwen voor tegenvallers op grond van de macro-economische ontwikkeling⁸. De kans dat die er komen is reëel. De veronderstelling in de meerjarenramingen dat de rente zal dalen (voordeel f 2 mrd.) lijkt bij voorbeeld nogal optimistisch.

De op dit moment gangbare opvatting in de politiek dat geen enorme bezuinigingsrondes nodig zullen zijn, brengt het risico met zich mee dat bestaande uitgaven niet meer ter discussie worden gesteld. Een kritische opstelling bij de uitgaven van de collectieve sector blijft nodig. Niet alle uitgaven komen terecht bij diegenen voor wie ze in eerste instantie bedoeld waren. Voor zover extra bezuinigingen nodig zijn kan worden gedacht aan doelmatigheidsbesparingen, die grotendeels zonder maatschappelijke pijn kunnen worden doorgevoerd.

Daarnaast zijn prikkels nodig om de doelmatigheid binnen het openbaar bestuur te bevorderen. Ambtenaren noch bewindslieden hebben er belang bij verbeteringen aan te brengen als de opbrengsten grotendeels gebruikt worden om overschrijdingen van andere departementen op te vangen. Doelmatigheid moet lonend worden gemaakt. De baten van doelmatiger werken zouden voor een deel ten goede moeten komen aan het eigen departement, de doelmatiger werkende dienst zelf, ja zelfs aan extra beloning van ambtenaren binnen zo'n dienst.

De organisatie van het budgettaire proces beïnvloedt de uitkomst van het proces⁹. Steeds meer beslissingen worden doorgeschoven naar de ministerraad. Ministers zitten voortdurend op elkaar te letten¹⁰. Men verwacht dat een ander niet zuinig wil zijn en dus is men het zelf ook niet. Dit 'prisoners dilemma' is moeilijk te doorbreken. Nodig zijn: overeenstemming over de doelstellingen, onderling vertrouwen en bovenal politieke wil. Niet alleen bij bestedende ministers, ook bij de minister van Financiën en de minister-president. De rol van de laatste is zeer belangrijk. De rol van de minister van Financiën wordt automatisch sterker als ministers weten dat ze alleen bij hoogste uitzondering gehoor krijgen bij de premier¹¹. Om Wildavsky te parafaseren: Lubbers zou zich, zoals Ulysses aan de mast moeten laten vastbinden om weerstand te bieden aan de Sireen¹². Blijft de politieke wil ontbreken dan is een staatssecretaris begrotingszaken, waarover in politiek Den Haag nu en dan wordt

4. CEC-nota voor de kabinetsformatie, hoofdstuk 4, voetnoot 3.

5. S.J. Toirkens, *Schijn en werkelijkheid van het bezuinigingsbeleid 1975-1986*, Deventer, 1988, blz. 86-87.

6. *Miljoenennota 1990*, blz. 117.

7. CPB, *Macro-economische effecten van de verkiezingsprogramma's 1990-1994 van CDA, PvdA, VVD en D66*, Werkdocument 32, blz. 54.

8. S.J. Toirkens, *Ministers en bezuinigingen*, Rotterdamse Monetair Studies, nr. 36, 1989, blz. 50-52.

9. S.J. Toirkens, op.cit., 1988.

10. Minister Ruding in interview met *NRC-Handelsblad*, 19 september 1989.

11. S.J. Toirkens, op.cit., 1988; Ruding, op.cit., 1989.

12. A. Wildavsky, *How to limit government spending*, blz. 82, Berkeley/Los Angeles/Londen, 1980.

gesproken, geen panacee. Niemand zal toch de illusie hebben dat een staatssecretaris zal slagen waar ministers van Financiën faalden. Een staatssecretaris begrotingszaken zou wel de minister kunnen ontlasten, maar dat zelfde zou bereikt kunnen worden door de directeur-generaal rijksbegroting meer bevoegdheden te geven. Zo bestond onder Van der Stee (kabinetten-Van Agt I, II en III) de regel dat de ministers over bedragen onder de f 25 mln. moesten onderhandelen met de directeur-generaal rijksbegroting.

Vergroting van de uitgavendisipline is een noodzakelijke voorwaarde om terug te kunnen keren naar een structureel begrotingsbeleid. Het centraal stellen van het feitelijke financieringstekort was wellicht in 1979 onvermijdelijk, maar de tussentijdse bijstellingen die er nu het gevolg van zijn, leggen een onevenredig grote last op het politieke en ambtelijke apparaat en leiden vaak tot kunst- en vliegwerkoplossingen. Voor een goede prioriteitenafweging kan het moment van beslissen beter gelegd worden tijdens de opstelling van de nieuwe begroting. Als ministers elkaar niet het hele jaar door in de gaten hoeven te houden, staat het onderlinge vertrouwen minder onder druk. Dat zou wellicht de begrotingsdiscipline ten goede komen. Alle begrotingsnormen blijken enige tijd nut te hebben voor ze verloederen. Normen dienen dus af en toe te worden aangepast. Een nieuw kabinet zou kunnen laten bestudeerden welke vorm een modern structureel begrotingsbeleid zou kunnen worden gegeven. En dan niet door de Studiegroep Begrotingsruimte, maar door een onafhankelijke commissie. Waarom niet een commissie-Zijlstra?

Werkgelegenheid en lonen

De economische structuur is verbeterd. De positie van het bedrijfsleven is gunstig, te vergelijken met begin jaren zeventig. De winsten zijn hoog. De meeste bedrijven hebben veel geld in kas. De investeringen liggen op een hoog niveau, hoewel ze in omvang achterblijven bij de stijging van de winsten. Er is de afgelopen jaren veel werkgelegenheid geschapen. Desondanks bestaat de ongerieflijke situatie dat de economische groei gepaard gaat met een hoge structurele werkloosheid. Het hoge aantal werklozen en arbeidsongeschikten is economische verspilling. Dat zelfde geldt trouwens voor de lage participatiegraad van vrouwen in het arbeidsproces. Maar kennelijk kan de maatschappij in economisch opzicht deze verspilling op dit moment dragen, anders zouden ondernemers en vakbeweging zich er wel drukker over maken. Toch blijft het zowel uit economisch als sociaal oogpunt gewenst er iets aan te doen. Zoals ook geldt voor uitstel van milieumaatregelen: later wordt een hogere rekening gepresenteerd.

Niet alleen de overheid draagt verantwoordelijkheid, ook werkgevers en werknemers. Oud-VMF-topman Sickinghe riep op de derde dinsdag tijdens de Miljoenennota-bijeenkomst van Van Lanschot: laat de overheid eens beter haar best doen. Wij bedrijven hebben tenminste gesaneerd! Maar die sanering is ten dele afgewenteld op de collectieve sector. Zoals ook werkgevers en vakbeweging in de jaren zeventig de WAO gebruikten als sociale afvloeiingsmaatregel voor overbodige werknemers.

Zonder meer nieuwe arbeidsplaatsen lukt een beleid om de werkloosheid en arbeidsongeschiktheid te verminderen niet. Een harder beleid, verplichte scholing en werkervaring, ten aanzien van werklozen is te verdedigen als er uitzicht is op werk in de collectieve sector of de marktsector. Beide sectoren zullen meer moeten doen dan tot nu toe. De overheid moet beginnen met uitkeringen produktiever te maken. Zeker nu de groei van de werkgelegenheid in de marktsector weer flink dreigt terug te lopen. Het is daarnaast noodzakelijk dat bedrijven meer investeren. Om

verscheidene redenen trouwens. De groei van de investeringen, hoewel sterk, blijft achter bij de winst- en rendementsontwikkeling. Het hoge overschot op de betalingsbalans wijst op enige mate van onderbesteding.

Volgens het Planbureau zullen de investeringen in de binnenlandse sectoren de komende jaren achterblijven bij die in de exporterende industrie. De bedrijven die hoofdzakelijk voor de binnenlandse markt produceren profiteren relatief weinig van de verbetering van de koopkrachtige vraag.

Hogere loonstijgingen voor werknemers dan de afgelopen jaren plaatsvonden kunnen, mits beheerst, gunstig zijn voor juist de werkgelegenheid in de binnenlandse sector. De bereidheid om te investeren wordt immers in hoge mate bepaald door de perspectieven op afzet. Zolang de totale loonruimte de stijging van de arbeidsproductiviteit plus inflatie niet overtreft gaat de loonontwikkeling niet ten koste van de winstpositie van de bedrijven. Een probleem is echter dat het herstel van de koppeling van minimumloon en uitkeringen aan de stijging van het cao-loon wel ongewenste effecten kan hebben op de werkgelegenheidskansen van de laagstbetaalden en de financiën van de collectieve sector.

Om die effecten te voorkomen is het zaak de cao-lonen niet te sterk te laten stijgen. Een flink deel van de loonruimte besteden aan directe werkgelegenheidsmaatregelen verdient de voorkeur. Maar als dat slechts beperkt, of niet, kan worden gerealiseerd verdient het aanbeveling te zoeken naar loonsverhogingen die de bruto cao-lonen niet te veel doen stijgen: verlaging van de pensioenpremies of een beloningssysteem met een vast en een variabel deel.

Geen kabinet kan zich permitteren de groei van de overdrachtsuitgaven in de collectieve sector te laten bepalen door de sociale partners. De algemene grenzen die de meerderheid van de SER heeft gesteld aan de automatische koppeling van sociale uitkeringen en minimumloon aan de ontwikkeling van de cao-lonen, zullen door elk kabinet vooraf concreet moeten worden ingevuld.

Internationale vergelijking

De Miljoenennota mist een algemene economische visie op een Europa zonder grenzen. Wel wordt Europa 1992 aangegepen om te pleiten voor verdere verlaging van vooral het financieringstekort en de collectieve-lastendruk. Dat laatste zou moeten gebeuren via verlaging van de tarieven van zowel de btw als de loon- en inkomstenbelasting. Ze zouden moeten worden gefinancierd uit extra bezuinigingen. Deze pleidooien worden onderbouwd met internationale vergelijkingen die laten zien dat financieringstekort, collectieve-lastendruk en collectieve-uitgavenquote in Nederland veel hoger zijn dan in de meeste andere met ons vergelijkbare landen.

Volgens de op Financiën aangehangen economische theorieën is dit slecht en geeft dit Nederland een achterstandpositie. Hier laat de Miljoenennota een merkwaardige tegenstelling zien, want Nederland blijkt, volgens dezelfde Miljoenennota, ondanks de relatief hoge omvang van tekort, lastendruk en uitgavenquote, en ondanks alle starheden die de economie verder nog kenmerken (arbeidsmarkt, lonen, regulering) sterker van het economische herstel te profiteren dan andere landen. Hoe is dat met elkaar te rijmen? Allereerst tellen voor ondernemers niet de loonkosten per arbeidsuur, zoals de Miljoenennota ons graag wil doen geloven, maar de loonkosten per eenheid produkt. En die behoren in ons land tot de laagste van Europa. En misschien is de situatie in de overheidsfinanciën wel minder somber dan het beeld dat in de Miljoenennota wordt opgeroepen.

Nemen wij het financieringstekort, of zoals in internationale vergelijkingen gebruikelijk het vorderingensaldo. In een

EG-vergelijking¹³ staat Nederland op de derde plaats na koploper met het hoogste tekort Italië en ons buurland België. Het niveau van het vorderingensaldo van andere landen is echter neerwaarts vertekend, omdat in die landen geen reserveringen worden gedaan voor de toekomstige pensioenverplichtingen voor ambtenaren. In Nederland draagt het ABP 2 tot 3% bij aan de spaarquote. Om met andere landen te kunnen vergelijken zou het Nederlandse tekort dus 2 tot 3% kunnen worden verlaagd. Daarmee zakt Nederland niet meteen naar de onderste regionen, maar het beeld wordt wel gunstiger. Dat geldt zeker wanneer een nieuw kabinet er straks in slaagt het tekort te verlagen naar ruim 3 procent van het nationale inkomen. Financiën vergeet nogal eens in de Miljoenennota op dit aspect te wijzen. De relativering bij de omvang van het financieringstekort kan ook worden aangebracht bij de omvang van de staatsschuld.

De collectieve-lastendruk en de uitgavenquoten laten een zelfde beeld zien. In internationale vergelijkingen staat Nederland steevast aan kop, samen met Zweden. Er zitten echter grote verschillen in de wijzen waarop landen hun boekhouding hebben ingericht. Zo hebben andere landen vaak een systeem van netto sociale uitkeringen. Nederland echter heeft over de hele linie bruto uitkeringen. Dat betekent dat de premies die aan de sociale fondsen moeten worden betaald niet alleen dienen om de netto sociale uitkeringen te financieren, maar ook om de op de uitkeringen verschuldigde premies en belastingen te betalen. Het is een soort vestzak-broekzakoperatie, maar wel een die – vergeleken met een systeem van uitsluitend netto uitkeringen – zowel de uitgaven als de inkomsten van de collectieve sector verhoogt. Voor een zuivere internationale vergelijking zouden de Nederlandse gegevens hiervoor moeten worden gecorrigeerd. Gebeurt dat dan komen zowel de collectieve-uitgavenquote als de collectieve-lastendruk 4 à 5 procent lager uit¹⁴. Nederland verruimt daarmee de positie aan kop voor een plaats in het peleton.

Ook op de gangbare internationale vergelijkingen van de wig, het verschil tussen de bruto loonkosten voor de werkgever en het netto loon, valt wat af te dingen. Sociale Zaken wees er vorig jaar op dat in andere landen bepaalde lasten buiten deze berekening blijven omdat ze door bedrijven particulier worden betaald, zoals in West-Duitsland de (hoge) arbeidsongeschiktheidspremies voor bedrijfsongevallen¹⁵. Wordt hiervoor gecorrigeerd dan is het verschil tussen de Duitse en de Nederlandse wig niet zo groot meer.

Nog een voorbeeld van vertekening die ons straks in internationale vergelijkingen opbreekt: de uitvoering van de belastingvereenvoudiging van 'Oort' en de daaraan gekoppelde belastingverlaging (Oort-II) stuwten te zamen de collectieve-uitgavenquote op met 1,6 procent van het nationale inkomen. De feitelijke collectieve-lastendruk stijgt door de Oort-operaties per saldo met 0,6 procent van het nationale inkomen. Die effecten druisen in tegen alle pleidooien voor verlaging van de lastendruk en de collectieve uitgaven. De oorzaak: doordat de bejaarden en mensen met een AWW-uitkering meer belasting en premie moeten gaan betalen¹⁶ zonder dat dit de netto AOW en AWW-uitkeringen mag aantasten, en daarnaast de netto minimumuitkeringen moeten worden verhoogd als gevolg van de belastingverlaging, stijgen de uitgaven van de sociale fondsen met totaal f 7,3 mrd. Zonder 'Oort-I en II' hadden de sociale premies f 7,3 mrd. lager vastgesteld kunnen worden¹⁷. Het komt er op neer dat het gunstige effect van de belastingverlaging (f 4,7 mrd.) op de collectieve-lastendruk geheel teniet wordt gedaan door de effecten in de sociale zekerheid en dat per saldo de collectieve-lastendruk nog met 0,6 procent van het nationaal inkomen stijgt. Overigens, om te laten zien hoe Financiën naar zich toerekent: in de vergelijking van de lastendruk 1990 met de doelstelling uit het regeerakkoord wordt het positieve effect van Oort-II wel relevant verklaard, maar is het negatieve effect van Oort-I niet relevant.

Dat alles doet natuurlijk niets af aan het feit dat het aantal uitkeringstrekkers relatief groot is. Dat probleem is niet weg te blazen met het weghalen van statistische vertekeningen. Wel helpt dat laatste om de problemen duidelijker en realistischer in beeld te brengen. Niet iedereen komt dat overigens uit. Of is het toeval dat de zuiveringsexercities die vorig jaar voor het eerst in de *Financiële nota sociale zekerheid* werden uitgevoerd, in de *Miljoenennota 1990* zelfs nergens een voetnoot waard werden gevonden?

De Miljoenennota pleit zowel een btw-verlaging als een verdere verlaging van de tarieven, vooral het toptarief, in de loon- en inkomstenbelasting. Die laatste zou grotendeels gefinancierd moeten worden uit bezuinigingen. Niet ontkend kan worden dat Nederland, ook na Oort, met zijn toptarieven in de loon- en inkomstenbelasting nog aan de hoge kant zit¹⁸. Wordt echter gekeken naar de omvang van de belastingdruk dan loopt Nederland niet uit de pas. Waar verschillen Nederland en andere landen? Onder andere in de omvang van aftrekposten en belastinguitgaven: die zijn in Nederland relatief hoog. Daar zit dus ook nog ruimte voor verdere verlaging van de tarieven. Waarom niet voor iedereen een hypotheekrente-aftrek tegen het laagste tarief? Ook vermogensaanwas wordt hier, vergeleken met het buitenland, ontzien. Waarom niet een vermogenswinstbelasting? Een andere mogelijkheid is het fiscaliseren van de kinderbijslag (CDA-commissie Zijlstra) of op wat langere termijn van sociale premies.

Bezuinigen hoeft dus niet de financieringsbron van tariefsverlaging te zijn. Bij gebruik van de hier aangegeven mogelijkheden zouden de vruchten van een doelmatiger beheer van de overheid kunnen worden gebruikt voor andere prioriteiten naast verlaging van het tekort, bij voorbeeld voor milieu en werkgelegenheidsbeleid.

Aan een verdere btw-verlaging zal Nederland niet kunnen ontkomen als de economische integratie vordert. Zelfs wanneer West-Duitsland zijn btw-percentages wat zou optrekken zouden de grenseffecten straks immers nog groot zijn. Als het zou lukken om het financieringstekort in 1992 op 3,25 procent van het nationale inkomen te brengen, kan in de jaren daarna een deel van de economische ruimte voor een beperkte btw-verlaging worden gebruikt.

Samenvatting

De opvolger van het tweede kabinet-Lubbers zal nog wat puin moeten ruimen dat de voorganger laat liggen. De erfenis van het tweede kabinet-Lubbers oogt mooier dan ze in werkelijkheid is. Aangezien een nieuw kabinet niet mag rekenen op een meevallende economische groei, zal beheersing van de overheidsuitgaven een eerste vereiste zijn om nieuw beleid, bij voorbeeld op het terrein van milieu, te kunnen realiseren. Voor grote beleidswijzigingen is in de jaren negentig nog geen financiële ruimte. De grote opgave wordt om ten dele concurrerende doelstellingen gelijktijdig te realiseren. De marges daarvoor zijn smal. Ook bij voortgaande economische groei blijft het schipperen.

José Toirkens

13. *Miljoenennota 1990*, blz. 12.

14. Bron: Ministerie van Sociale Zaken.

15. *Financiële nota sociale zekerheid 1989*.

16. *Miljoenennota 1990*, blz. 365; brief van de staatssecretaris van Sociale Zaken aan de voorzitter van de Tweede Kamer, 27 september 1989, nr. SZ/SVT/89/5301.

17. *Miljoenennota 1990*, blz. 365-366.

18. *Miljoenennota 1990*, blz. 14.