

# De Miljoenennota 1985: zuinig of te zuinig?

PROF. DR. IR. J.M.M. RITZEN\*

De voornemens die in het regeerakkoord van het kabinet-Lubbers waren vastgelegd, zijn in 1983 en 1984 in grote lijnen uitgevoerd. Ook volgend jaar zal het financieel en sociaal-economisch beleid in de aangegeven richting worden voortgezet, zo blijkt uit de Miljoenennota 1985. De beoogde effecten in termen van vermindering van het financieringstekort en herstel van de investeringsactiviteit blijken echter slechts in beperkte mate op te treden, zeker als men in aanmerking neemt dat het kabinet flink de wind in de rug heeft gehad door de verbetering van de internationale conjunctuur. Volgens de auteur van dit artikel komt dit omdat het kabinet te veel nadruk legt op bezuinigingen en te weinig op maatregelen die de flexibiliteit op de markten van arbeid en kapitaal vergroten. Bovendien worden zijns inziens de mogelijkheden van arbeidsduurverkortening onvoldoende benut. Het gevaar van zo'n eenzijdig beleid is dat de noodzakelijke aanpassingen in de economie uitblijven, waardoor terugkeer naar een situatie van redelijke economische groei wordt bemoeilijkt.

## 1. Inleiding

De *Miljoenennota 1985* is een politiek document. De hoofdlijnen zijn dan ook het best te begrijpen tegen de achtergrond van politieke gegevenheden. De twee belangrijkste zijn het Regeerakkoord van september 1982 en de politieke cyclus, waarbij in een derde regeringsjaar een terughoudend beleid is gewenst ten einde in het verkiezingsjaar te kunnen oogsten. Het Regeerakkoord legt voor de overheidsuitgaven voor de jaren 1984 t/m 1986 een nauw keurslijf aan dat is gebaseerd op de situatie anno 1982. Het akkoord gaat er aan voorbij dat de economische situatie anno 1984, die als uitgangspunt dient voor de *Miljoenennota 1985*, wel eens heel anders zou kunnen zijn dan in 1982 werd vermoed. Het zou bijna toeval zijn als een uitgaven- en inkomstenbeleid van de overheid dat gebaseerd is op dergelijke politieke gegevenheden, maar bij benadering economisch optimaal zou zijn. Ook als men zich wat betreft dit criterium voor optimaliteit in de schoenen stelt van de regerende coalitie en de doelstelling van bevordering van de economische groei en de meta-doelstelling van terugdringen van het financieringstekort bij een constante of afnemende collectieve-lastendruk vooropstelt.

De *Miljoenennota 1985* is echter ook een bijzonder interessant economisch geschrift. Meer dan andere jaren wordt aangegeven waarom voor de uitgezette lijn (de voortzetting van het bezuinigingsbeleid) wordt gekozen (op blz. 14, 15, 51 en 52). De beschrijving van de economische situatie (hfst. 2) is meer geïntegreerd dan in de afgelopen jaren en de bijna traditionele „capita selecta” over de budgettaire ontwikkeling in meerjarig perspectief (hfst. 6) en de beheersbaarheid van de overheidsuitgaven (hfst. 7) hebben aan analytische diepgang gewonnen. Opvallend is ook het voorwoord van de minister van Financiën. De afgelopen jaren was dat een weinig zeggend éénparagrafisch stukje. Dit jaar bestond bij de minister van Financiën de behoefte aan een economisch credo. Een aantal artikelen daaruit:

- „De kern van het probleem is de te omvangrijke collectieve sector in Nederland”;
- „De patiënt – de Nederlandse economie – is minder ziek maar nog steeds ziek”;
- „De rekening moet eens worden betaald”.

De belangrijkste vraag die zich doet stellen is of de gegeven onderbouwing inderdaad tot de uitgezette bezuinigingslijn (verantwoorde afslanking) leidt of dat er sprake is van een vorm van anorexia nervosa.

Het hoofdprobleem van het overheidsuitgaven- en -inkomstenbeleid dat de *Miljoenennota 1985* presenteert, is dat men niet heeft getracht het dilemma van herstructurering zonder deflatie te ontwijken 1). De hoog opgelopen consumptiequote van de jaren zeventig diende omgebogen te worden om ruimte te maken voor investeringen. Maar bij dit ombuigen kan een vraaguitval voorkomen, die enerzijds effectief de consumptiequote verder doet oplopen en anderzijds tot een effectieve prijsdaling leidt. In de *Miljoenennota* is nog sprake van een prijsstijging, terwijl de particuliere consumptie inderdaad (verder) daalt. De inflatie is inmiddels zo klein geworden dat kleine veranderingen in externe omstandigheden (b.v. een daling van de dollarkoers) of kleine wijzigingen binnen de nationale economie (b.v. een verdere voorrang voor vermogensverbetering boven investeringen) tot prijsdalingen kunnen leiden.

De kern van de afname in de economische groei van de jaren zeventig moet worden gezocht in aanpassingsvertragingen: onvoldoende of onvoldoende snel reageren op de veranderingen in de samenstelling van de vraag, in de relatieve prijzen van producten en in de mogelijkheden van technologische vernieuwing. Volgt men deze analyse dan is een aanbodbeleid gewenst, waardoor de mobiliteit van de produktiefactoren wordt bevorderd en drempels voor nieuwe economische activiteiten worden geslecht. In een fase van herstructurering zou in dat kader de verschuiving van consumptie naar investeringen binnen het nationaal inko-

\* Hoogleraar economie van de publieke sector aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. De schrijver dankt T. Haselbekke, R. Kuipers en D. Wolfson voor commentaar, maar zonder hen op enige wijze in de conclusies te impliceren.

1) J.M.M. Ritzen, De *Miljoenennota 1982* in het lange-termijnperspectief; gevraagd: industriële herstructurering zonder deflatie, *ESB*, 14 oktober 1981, blz. 997-1004.

men moeten worden bewerkt. Maar wanneer men deze verschuiving via bezuinigingen tracht te forceren, zoals het kabinet voorstaat, dreigt de hiervoor aangeduide deflatoire spiraal. Een van de ingrijpende gevolgen daarvan is de afnemende waardevermindering van de overheidsschuld (in reële termen) en van de overheidsuitgaven die zijn gemoed met rentebetalingen als percentage van het netto nationaal inkomen (nni). Net als voor andere kredietnemers (zoals hypotheekgevers) geldt, gaat bij deflatie de nominale waarde als een molensteen om de reële nek hangen. Bij de formulering van het regeerakkoord was dit dilemma moeilijk te vermijden: structurele variabelen als de aiq waren daarvoor te veel uit het lood. Maar de combinatie van de door de VS geïnduceerde economische groei met de loonmatiging die besloten lag in het sociaal akkoord van november 1982 hebben daarin grondige wijziging gebracht. Een herijking van het bezuinigingsbeleid zou op zijn plaats zijn. In plaats van bezuinigingen zijn gerichte maatregelen nodig om op de markten van arbeid en kapitaal flexibiliteit te bewerken en aanpassingen te bevorderen, door middel van bij voorbeeld een geleidelijke invoering van de verplichting van her-, om- en bijscholing. Daarmee zijn de hoofdlijnen geschetst van dit commentaar op de *Miljoenennota 1985*. Het zal niemand verbazen dat deze hoofdlijnen zijn afgeleid uit een vergelijking tussen het beleid dat omtrent de publieke sector is voorgesteld in de Miljoenennota met hetgeen recent en mede door ondergetekende als lange-termijnbeleid voor de fractie van de PvdA is geformuleerd 2). Dat laatste is ook een politiek document, maar het heeft het voordeel dat het los van dogmatische randvoorwaarden zoals bij voorbeeld een regeerakkoord bevat, kon worden opgesteld. De analyse van de Miljoenennota over de ontwikkeling in het verleden wijkt overigens nauwelijks af van die in het PvdA-plan (blz. 10 t/m 21), met één uitzondering: de Miljoenennota ziet de hoogte van de collectieve sector als de belangrijkste factor in het proces van aanpassingsvertraging, terwijl het PvdA-plan meer kijkt naar een aantal specifieke overheidsregelingen die belemmerend werken in de economische ontwikkeling.

## 2. Enkele lijnen uit de Miljoenennota

De hoofdlijn van de Miljoenennota was uit de kranten van juni-juli al bekend: het kabinet „steekt in” op een bruto ombuigingsbedrag van f. 9,3 mrd. Het netto ombuigingsbedrag is f. 1,85 mrd. lager. Er is namelijk sprake van f. 2,2 mrd. voor een „werkgelegenheidsplan” „après la lettre”, waarvan overigens f. 0,35 mrd. wordt verhaald óf op herbezettingsgelden óf op de arbeidsvoorwaarden in de collectieve sector. Verder is binnen de begroting f. 0,5 mrd. bestemd voor de verlaging van de inkomstenbelasting in het kader van de derde fase van de z.g. tweeverdienersmaatregelen.

Naast de bruto ombuigingen op de rijksbegroting van f. 3,1 mrd. leveren de ambtenaren en trendvolgers f. 2,5 mrd. in, evenals de uitkeringsgerechtigden, en wordt aan volksgezondheid f. 1,2 mrd. pijn toegedeeld. Dat in reële termen de rijksuitgaven vrijwel constant blijven, is vooral het gevolg van de toename van de rentelasten (met f. 3,5 mrd.) en de groei van de VROM-uitgaven met f. 1,5 mrd.

Het financieringstekort neemt volgens de *Miljoenennota 1985* af van 10,5% van het nni in 1984 tot 9,7% in 1985, evenals de collectieve-lastendruk van 54,4% in 1984 tot 52,6% in 1985 (tabel 1.2, blz. 9). Uit de Macro Economische Verkenning (MEV) (blz. 18 en 32) en de Miljoenennota (blz. 134) kan men afleiden dat uitgegaan is van een dollarkoers van ongeveer f. 3,10 bij de bepaling van de aardgasbaten voor 1985. De raming voor de *Miljoenennota 1985* blijft dan nog f. 2,3 mrd. achter bij die van het Regeerakkoord. De schatting van de Miljoenennota lijkt conservatief, gezien de ontwikkeling van de dollarkoers, zelfs als men rekening houdt met de prijsontwikkeling van de stookolie (in dollars) en met de vraagontwikkeling. Een cryptische zin is „dat in de aardgasbaten rekening is gehouden met de voorgenomen verlaging van het tarief van de vennootschapsbelasting (VPB) tot 42% per 1 januari 1986” (blz. 134), terwijl oorspronkelijk werd opgemerkt dat voor de aardgassector deze wijziging van VPB zou worden gecompenseerd (Tweede Kamer, 1983-1984, 18 263, nrs. 1-3, blz. 4).

De „versleuteling” van de ombuigingen – zoals dat in het jargon heet – over de vier hoofdgroepen (rijksuitgaven in enge zin, sociale zekerheid, arbeidsvoorwaarden collectieve sector en volksgezondheid) komt ongeveer overeen met die van eerdere bezuinigingen, al blijft de achtergrond van die sleutel nog steeds een mysterie. De overweging dat min of meer evenredig gedeelde smart halve smart is, hoeft niet overeen te komen met het resultaat van een analyse van de effecten van verschillende vormen van bezuinigingen op de economische ontwikkeling 3). Maatschappelijke haalbaarheid lijkt de enige rationalisatie van de sleutel.

Van de ombuigingsbedragen voor de vier hoofdgroepen is er één weinig concreet: die voor de ambtenaren en trendvolgers. Over deze groep merkt de Miljoenennota eerst zelfverzekerd op dat daarbij „van generieke inkomensmaatregelen kon worden afgezien” (blz. 53). Vervolgens blijkt het om een voornemen te gaan („... wil het kabinet een herhaling van bruto-kortingen ... zo enigszins mogelijk vermijden”, blz. 68). Ten slotte wordt er over de invulling enerzijds mededeling gedaan aan de betrokken organisaties en wordt anderzijds overleg gevoerd over de maatregelen, die moeten worden getroffen om de doelstelling van f. 2,5 mrd. te bereiken (blz. 68). Het kabinet heeft blijkbaar willen vermijden een dictaat op te leggen, zoals vorig jaar het geval was. Daar staat tegenover dat men overleg moeilijk als zodanig kan kenschetsen indien de randvoorwaarde van f. 2,5 mrd. bezuinigingen keihard zou zijn.

De sociale-zekerheidsombuiging wordt grotendeels bereikt door het terugbrengen van de uitkeringspercentages van de WW, WWV en WAO tot 70% (opbrengst f. 1,1 mrd.) en maatregelen in de sfeer van de Ziektewet (opbrengst f. 0,9 mrd.). De laatste maatregel is al eens eerder aan de orde geweest in het kabinet-Van Agt II, echter zonder resultaat. De vorm van de maatregel is nu gewijzigd. Bovendien zijn de machtsverhoudingen veranderd. Blijkbaar is het kabinet er van overtuigd dat de combinatie van de beide factoren het doorvoeren van deze maatregel mogelijk maakt.

De rijksbegroting in enge zin is beleidsmatig verlaagd met f. 3,1 mrd. Ook hier een herhaling van een eerder voorgenomen maatregel: de schoolgeldheffing voor 12-15-jarigen (f. 140 mln. per jaar). Is het een slordigheid dat dit (kas)bedrag al voor 1985 volledig in beeld wordt gebracht? Of verwacht men per 1 januari 1985 daadwerkelijk schoolgeld te gaan heffen? Dat laatste is vrijwel uitgesloten gezien de noodzakelijke voorbereidingen en lijkt bestuurlijk moeizaam te verwerken (tweemaal per jaar heffen van schoolgeld) 4). Indien de minister van Onderwijs en Wetenschappen in 1985 een gat laat vallen van ± f. 70 mln. kan hem dat moeilijk worden verweten. De grootste hap van de f. 3,1 mrd. moet worden opgebracht door VROM (f. 350 mln.). Het gaat hier vooral om minder woningen die in het verleden in aanbouw werden genomen (onderuitputting) en om wijzigingen binnen het woningbouwprogramma die tot minder overheidssubsidies leiden.

Tot het „werkgelegenheidsplan” mag men rekenen de f. 1,5 mrd. lastenverlichting voor het bedrijfsleven. Bij de vorm die daarvoor overwegend gekozen is, kan men zich niet anders dan aansluiten: verlaging van de werkgeverspremies voor de sociale verzekeringen. Een verdere verlaging van de bruto loonkosten treedt daardoor op, die ceteris paribus ongetwijfeld tot een grotere vraag naar arbeid zal leiden, ervan uitgaande dat de effectieve neerslag van de premielasten gelijk is aan de statutaire (m.a.w. economische afwenteling treedt niet op). Onder de huidige machtsverhoudingen had men mogen verwachten dat zonder deze verlaging van werkgeverspremies er autonoom een ver-

2) J.A. van Kemenade, J.M.M. Ritzen en M.A.M. Wöltgens, *Om een werkbare toekomst*, PvdA-fractie Tweede Kamer, 1984.

3) Vgl. J.M.M. Ritzen, *Wat is onderwijs ons waard*, Wolters-Noordhoff, Groningen, hfst. 1.

4) In de *Miljoenennota 1984* werd aan dit aspect aandacht besteed. Over de schoolgeldheffing voor 12- t/m 16-jarigen wordt vermeld: „De niet-belastingmiddelen nemen hierdoor in 1984 met 140 mln. en in latere jaren met ca. 300 mln. toe” (blz. 63). De maatregel hoeft dus nu maar de helft op te brengen, maar moet wel al volledig doorwerken in 1985.

schuiving van werkgeverspremies naar werknemerspremies of een afwenteling op lonen had plaatsgevonden. Tegen deze „antimonde” afgezet is de premieverlaging gedeeltelijk een bestedingsstimulering.

Verder omvat het „werkgelegenheidsplan” een „jeugdwerkplan” après la lettre voor f. 0,7 mrd.: een plan voor langdurig jeugdige werklozen (f. 100 mln.) en uitgaven ten behoeve van het leerlingwezen (f. 340 mln., waarvan f. 55 mln. voor de uitbreiding van het leerlingwezen bij de overheid met een dekking in het kader van het arbeidsvoorwaardenoverleg in de collectieve sector, zie blz. 60). Ten slotte is er een creatie van 8.000 tijdelijke banen voor jongeren in het onderwijs (f. 272 mln.). Een gedeelte van de financiering hiervan komt uit de herbezettingsgelden voor 1984.

Over arbeidsduurverkortung is de Miljoenennota uiterst summier. Arbeidsduurverkortung in de marktsector komt niet als zodanig aan de orde, terwijl er toch sprake was van een derde spoor in het werkgelegenheidsbeleid 5). Dat kan niet anders betekenen dan dat aan arbeidsduurverkortung geen wezenlijke financieel-economische betekenis wordt toegekend (ervan uitgaande dat de Miljoenennota zich tot het financieel-economische beperkt), al is natuurlijk in de MEV wel sprake van het inboeken van de effecten van de veronderstelde 2% arbeidsduurverkortung in de marktsector en 1% arbeidsduurverkortung in de kwartaire sector op de werkloosheidsuitkeringen. Maar arbeidsduurverkortung als een instrument dat structureel kan bijdragen aan de sanering van de collectieve uitgaven door de effecten die uitgaan van de koppelingen, wordt genegeerd 6). Gezien de verwachting van een oplopende werkloosheid in de komende jaren (die door de MEV niet wordt weersproken), de nadruk op de collectieve-lastendrukverlaging en op de daling van het financieringstekort zal – nog afgezien van de stijgende rentelasten – er derhalve een bezuinigingsbeleid noodzakelijk zijn voor de komende jaren, omdat de optie van arbeidsduurverkortung buiten het financieel-economische beleid wordt gehouden. Helemaal buiten spel is arbeidsduurverkortung nog niet geplaatst: het kabinet is voornemens om de arbeidsduur in de collectieve sector met 1% te verkorten en de vrijkomende tijd zoveel mogelijk te herbezetten (uiteraard budgettair neutraal), zij het met de kanttekening: „voor zover deze herbezetting zijn pendant vindt in de herbezetting in de marktsector rekening houdend met een eventueel uitlopende mate van arbeidstijdverkortung” (blz. 59).

De Miljoenennota besluit (blz. 99) met een opmerkelijke uitspraak. In het Regeerakkoord (bijstelling februari 1983) is afgesproken dat het personeelsbestand bij de rijksoverheid jaarlijks met 2% zou dalen, „in het kader van het streven naar minder overheidsuitgaven en mede tegen de achtergrond van deregulering en privatisering” (Tweede Kamer, 1982-1983, 17 555, nr. 7, blz. 68). Dat hoeft niet meer. Ook via decentralisatie kan aan de 2%-doelstelling worden voldaan. „In deze gevallen reestert dan alsnog een ombuigingstaakstelling”. Deze ommezwaai doet twijfelen aan de kracht van het kabinet in eigen huis. De 2%-doelstelling werd juist gekozen op grond van de gebleken onevenwichtigheid in de bezuinigingen tussen aan de ene kant de rijksdienst (relatief te weinig) en aan de andere kant lagere overheden en uitvoerende diensten (relatief te veel). Zo kon het gebeuren dat bij het onderwijs 15% van de banen verdwenen over de periode 1983-1986, terwijl bij de oorspronkelijke 1%-doelstelling dit bij het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen 4% zou zijn. Door de scepticisme werd deze ommezwaai verwacht. Volgens de theorie zal het ambtelijk apparaat als het wordt geconfronteerd met de noodzaak van bezuinigingen immers overal bezuinigingen zoeken, behalve bij zich zelf.

### 3. Wordt er niet te veel bezuinigd?

De Miljoenennota 1985 volgt overwegend de vermindering van overheidsuitgaven (ten opzichte van ongewijzigd beleid) die het Regeerakkoord in 1982 voor 1985 stipuleerde. De collectieve uitgaven zouden – in nominale guldens – autonoom teruggebracht dienen te worden met f. 21 mrd. (cumulatief) over drie jaar ten einde het financieringstekort te doen dalen. Uitgegaan werd daarbij van een jaarlijkse loonmatigung bij bedrijven van 2% per jaar. Via koppelingsmechanismen zou dit endogeen tot

een jaarlijkse verlaging van de collectieve uitgaven met gemiddeld f. 3 mrd. per jaar leiden. De feitelijke vermindering van de collectieve uitgaven ten opzichte van ongewijzigd beleid en zonder loonmatigung kwam daarmee op f. 30 mrd. over de driejaarsperiode. In retrospectief blijkt van belang tegen welke veronderstelling voor de lonen de loonmatigung werd afgezet: een jaarlijkse loonstijging (loonsom per werknemer) van 4,5%. Ook de veronderstellingen over de andere externe data zijn cruciaal om een oordeel te vormen over de wenselijkheid het Regeerakkoord in de in september 1982 neergelegde vorm aan te houden als leidraad voor de Miljoenennota 1985. In tabel 1 zijn naast elkaar weergegeven de veronderstellingen en de feitelijke ontwikkeling.

Tabel 1. Veronderstelde en feitelijke ontwikkeling ten opzichte van exogenen („externe data”)

	Verondersteld 1983-1986	Feitelijk 1983	Schatting 1984	Verwacht 1985
Volume wereldhandel (excl. energie, dubbel herwogen)	3	3	6,5	5,5
Goedereninvvoer prijspeil (in gld.)	2,5 à 3	0	5,5	1
Concurrerend uitvoerprijspeil (excl. energie, dubbel herwogen, in gld.)	3 à 3,5	1	7	2
Effectieve koers van de gulden t.o.v.				
– concurrenten	3,5	2	– 1	3,5
– leveranciers	3	0	– 2	3
Loonsom per werknemer in bedrijven (bij loonmatigung 2%)	2,5	4	0,5	0,5

Bronnen: Kabinetsformatie 1982, Tweede Kamer, 1982-1983, 17 555, nr. 3; CPB, MEV 1985.

Hieruit moge blijken dat wat de externe data betreft dit kabinet de wind in de rug heeft gehad: de wereldhandel groeide in 1983 als verondersteld en trekt dit jaar veel sterker aan dan in 1982 aannemelijk leek en de invoerprijzen stegen in 1983 minder dan verwacht. Het concurrerend prijspeil ligt gemiddeld genomen ongeveer op het niveau van de verwachtingen. De koers van de gulden steeg in 1983 minder dan verwacht. In tegenstelling tot 1982 en 1983 daalde over 1984 de koers van de gulden. De opmerkelijkste afwijking tussen verwachtingen en feitelijke ontwikkeling doet zich voor ten aanzien van de loonsom per werknemer in bedrijven. Deze is over de jaren 1983 t/m 1985 te zamen genomen lager dan voorzien in het Regeerakkoord. Daarvoor had het CPB ook een variant opgenomen in de berekeningen voor het Regeerakkoord, waarbij „... is aangenomen, dat de primaire verlaging van de collectieve uitgaven, waartoe deze extra matigung via de koppelingsmechanismen leidt, in mindering wordt gebracht op de ombuigingen” (Tweede Kamer, zitting 1982-1983, 17 555, nr. 7, blz. 41). De opstellers van het Regeerakkoord verwierpen deze „contingency-planning” echter: „Het kabinet dient derhalve een additionele bijsturing van de uitgaven van de collectieve sector in een orde van grootte van f. 7 mld per jaar in de periode 1984 t/m 1987 als het minimaal noodzakelijke te beschouwen, zelfs bij een loonmatigung in het bedrijfsleven die verder gaat dan 2% per jaar”, (idem, blz. 28). Zij stelden dit met het oog op het financieringstekort. Uit deze opstelling blijkt echter onverhuld het doel van de exercitie: minder collectieve uitgaven, met het financieringstekort als dekmantel.

Wie zou willen tegenwerpen dat de loonsom per werknemer niet de juiste indicator is om loonmatigung te beoordelen bij een teruglopende arbeidstijd, wordt verwezen naar de cijfers over de loonkosten per eenheid produkt. In deze variabele worden im-

5) In de bijlage behorende bij de begroting 1985 van Sociale Zaken en Werkgelegenheid wordt wel uitvoerig ingegaan op herverdeling van werk.

6) Sociaal en Cultureel Planbureau, Een algemene arbeidsduurverkortung met tien procent; enkele gevolgen voor inkomens, collectieve uitgaven en werkgelegenheid, Rijswijk, 1982.

mers produktiviteitsmutaties verwerkt. De loonkosten per eenheid produkt daalden met 0,5% en 6,5% in resp. 1983 en 1984, bij een stijging van het prijspeil van de goederenuitvoer met -1% en 6,5% in resp. 1983 en 1984, en van de particuliere consumptie met 3% en 3,5% in resp. 1983 en 1984.

Men moet het kabinet loven om zijn karaktervastheid: de voornemens van het Regeerakkoord werden in 1983 en worden in dit jaar in grote lijnen ook uitgevoerd. *De Miljoenennota 1983* kende al een totaal aan bezuinigingen (minder uitgaven) van f. 8,5 mrd. plus f. 4,5 mrd. aan lastenverzwaringen (tabel 6.2.4, blz. 75). Daar bovenop kwamen de bezuinigingen van het Regeerakkoord. Het pakket beleidsmaatregelen (kasbasis) in 1984 omvatte f. 10,5 mrd. aan uitgavenverlaging en f. 3 mrd. aan extra lastenverzwaringen (tabel 4.1.1., blz. 56 en 4.1.3, blz. 58). Daar stond wel een extra „belastinguitgave” van f. 2 mrd. tegenover (lastenverlaging bedrijven). Ondanks de zware bezuinigingen liep het financieringstekort incl. gedebudgetteerde bedragen (in 1982: 10,1% van het nni) in 1983 met 0,7%-punt op en daalt slechts mondjesmaat in 1984 (*MEV 1985*). Tegenvallers dus. Maar niet in de groei van de wereldhandel: zoals tabel 1 laat zien was die in 1983 conform de verwachtingen en in 1984 zelfs tweemaal zo hoog. Wat tegenviel was het effect van de bezuinigingen op de nationale ontwikkeling. In plaats van met gemiddeld 11% per jaar te stijgen over de periode 1983-1986 (zoals het Regeerakkoord verwachtte) stegen de investeringen met 1,5% in 1983 en stijgen ze dit jaar waarschijnlijk met niet meer dan 4% (*MEV*, tabel I.5). De binnenlandse afzet van bedrijven stagneerde en de groei van het nationale inkomen bleef, vooral daardoor, aanzienlijk achter bij de raming.

Dat het financieringstekort - ondanks de steun vanuit de conjunctuur - minder daalde dan verwacht, moet waarschijnlijk worden toegeschreven aan een onderschatting in de voor de berekeningen gebruikte modellen van structurele zwakte aan de aanbodkant (mobiliteit van arbeid en kapitaal) en anderzijds een onderschatting van de effecten van genoemde vraaguitval. Dat Nederland enigszins zou achterlopen bij de gemiddelde groei van het bruto binnenlands produkt van Europese OESO-landen was niet onverwacht, maar dat het verschil zo groot zou blijven wel.

Het voorgaande leidt tot twee conclusies:

- de externe omstandigheden die waren voorzien bij het formuleren van het Regeerakkoord zijn drastisch gewijzigd;
- de effecten van de bezuinigingen op het financieringstekort zijn lager dan verwacht ten tijde van de formulering van dit akkoord, ondanks een meevallende conjuncturele ontwikkeling (gemiddeld genomen over 1983 en 1984).

Dit doet de vraag rijzen of een van de belangrijkste uitgangspunten voor de *Miljoenennota 1985* wel juist is. Ik doel hier op de voorgenomen verlaging van de overheidsuitgaven met f. 9,3 mrd. die voortvloeit uit het Regeerakkoord, deels om de gestelde bezuinigingen te realiseren, deels om tegenvallers uit 1984 te compenseren. Om die vraag afdoende te kunnen beantwoorden zal men zich meer in detail rekenschap moeten geven van de nationale ontwikkeling en de verwachtingen voor de conjunctuur moeten formuleren (in par. 4).

Een overheidsbeleid gebaseerd op een regeerakkoord dat is gebaseerd op de situatie in een bepaald jaar, maar dat op die basis in detail de koers voor langere tijd vastlegt, is gedoemd om een beperkende voorwaarde op te leggen aan de flexibiliteit in het beleid. „First-best”-oplossingen worden daardoor uitgesloten. Regeerakkoorden zijn een vertrouwd onderdeel geworden van coalitievorming. Ze zijn waardevol omdat ze stabiliteit verlenen aan de regerende coalitie. Op die hoofdpunten waar de partners in de regering voorzien dat verschillen van mening zouden kunnen optreden, worden in de formatieperiode afspraken gemaakt. Omdat afspraken over doeleinden weinig houvast bieden, worden de afspraken gemaakt over instrumenten. Maar daarmee bijt stabiliteit flexibiliteit: een gang van zaken die volstrekt onnodig is. Een jaarlijkse heroriëntering op het regeerakkoord door de Kamerfracties van de coalitiepartners zou het euvel van inflexibiliteit kunnen wegnemen, terwijl de stabiliteit gegarandeerd zou kunnen blijven door een absoluut vetorecht toe te kennen aan de betrokken partners. Dit is vooral als voorstel bedoeld voor volgende kabinetten. Er zijn namelijk tekenen aan de wand te ontdekken dat de *Miljoenennota 1986* zal afwij-

ken van het Regeerakkoord in die zin dat minder hoeft te worden omgebogen in 1986 dan het Regeerakkoord stipuleert. Daar hoeft men zo'n voorstel niet voor te doen. Kabinetsperiodes worden in het algemeen gekenmerkt door een cyclus waarbij in het laatste jaar het overheidsuitgavenbeleid relatief ruim is. De extra bezuinigingen in 1985 en de te verwachten meevallers in de aardgasbaten die volgen uit de dollarkoersstijging in 1984, effenen zo'n pad. Het zou niet verbazen als ook op andere plekken in de begroting al meevallers voor 1986 zijn verborgen.

#### 4. De uitgangspunten voor de komende jaren

Veel sneller dan verwacht is nationaal op een aantal punten sprake van een herstel van structurele evenwichten. De achtergronden daarvan zijn vooral de internationale conjunctuur en de verrassend scherpe daling van de kosten per eenheid produkt ten opzichte van het concurrerend buitenland. De voor aardgas e.d. gecorrigeerde arbeidsinkomensquote (aiq) is gedaald en zal het komende jaar (ook zonder bezuinigingsbeleid) verder dalen. De *MEV 1985* voorziet een aiq in 1985 van 85,5 vergeleken met 90,5 in 1983. De daling van de aiq wordt zichtbaar in de winstcijfers. De lastenverlichting voor het bedrijfsleven in de fiscale sfeer doet de winsten nog extra groeien. De *MEV* (blz. 57) spreekt daarom van een scherp winstherstel. Dat was ook gewenst, maar daarom nog niet verwacht op deze korte termijn. Bedrijven hebben (verstandig genoeg) de winstgroei benut om de eigen-vermogenspositie te versterken. De vermogensverhoudingen binnen bedrijven gaan daarmee de goede kant op. Verwachtingen over de solvabiliteit (garantievermogen ten opzichte van totale vermogen) van bedrijven worden niet gegeven in *MEV* of *Miljoenennota*. Maar een toename met 5 tot 10 procentpunten over 1984 en 1985 is zeer waarschijnlijk. Deze vermogensverbetering draagt ceteris paribus - bij tot een verdere winstgroei in de toekomst, die extra pregnant is gezien de relatief hoge reële rente die gemiddeld over het lange vreemd vermogen moet worden betaald.

Bij de verwachtingen over de economische ontwikkeling bij het schrijven van het regeerakkoord kreeg de vraagzijde onvoldoende aandacht. Dat zou verklaren waarom aanzienlijk hogere groeicijfers voor de investeringen en daarmee betere afzetverwachtingen werden voorzien dan in feite tot stand kwamen. Dat de uitgangspunten wat betreft de aiq en de bedrijfswinsten aanzienlijk gunstiger is dan in het regeerakkoord werd voorzien, mag niet worden opgevat als een pleidooi om alle remmen los te gooien. Integendeel: waar structurele evenwichten weer in het verschieft liggen (aiq, winsten, vermogensverhoudingen) moeten deze zorgvuldig worden gekoesterd.

Wel moet er voor worden gewaakt in het vuur van het werk en op grond van dogma's gewoon maar door te gaan met b.v. de fiscale lastenverlichting en de bezuinigingen. Men loopt dan gevaar om langs het evenwichtspunt heen te schieten om uiteindelijk te belanden in een situatie met een oplopend financieringstekort c.q. een hogere belastingdruk. Siebrand e.a. schetsten dit gevaar in zeer reële termen onlangs in *ESB* 7).

Op andere punten is nog lang geen evenwicht bereikt. Ten eerste stijgt de werkloosheid nog verder, als we afzien van artificiële vertekening van de cijfers door het laten vervallen van de registratieplicht bij het GAB voor werklozen van 57½ jaar en ouder. Een evenwicht ligt hier zelfs niet in het verschieft. Voor zover de werkgelegenheid in arbeidsjaren iets groeit is dit volledig het gevolg van arbeidsduurverkorting: de werkgelegenheid in aantallen uren daalt nog iets. De werkgelegenheidsgroei (in arbeidsjaren) biedt in elk geval onvoldoende soelaas om zelfs de werkloosheid maar te stabiliseren.

Een tweede onevenwichtigheid ligt besloten in de samenstelling van de productiegroei van bedrijven. In de analyse van het rapport *Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie* (1982) van de Wetenschappelijke Raad van het Regeringsbeleid heeft nog niets aan actualiteit ingeboet. Dit rapport signaleert een re-

7) J.C. Siebrand, N. van der Windt en J.H. Groene, *Bezuinigingen of bezinnen*, *ESB*, 22 augustus 1984, blz. 760-764.

latief eenzijdige samenstelling van de productie: o.a. veel bulk- en energie-intensieve productie (zoals bulkchemie en basismetaal). Dat leek in 1983 en dit jaar geen nadeel omdat de groei-impulsen vooral voortkwamen uit voorraadvorming. Maar nu deze impulsen weer wat afnemen, zal de groei in de chemie en basismetaal ook weer afnemen. Voor de lange termijn zal geleidelijk een verandering moeten worden bewerkt in de samenstelling van het produktiepakket. Daarvoor zijn een groot aantal nieuwe economische activiteiten gewenst (ofte wel binnen bestaande bedrijven, ofte wel via starters) ten einde de produktiestructuur beter of te stemmen op de veranderende vraag, veranderende relatieve prijzen en de technologische produktiemogelijkheden.

Deze twee onevenwichtigheiden geven enerzijds aanleiding tot een grote nadruk van het beleid op de aanbodkant in de micro- en meso-sfeer, anderzijds tot een strategie voor verkorting van de arbeidsduur. Tussen die twee beleidslijnen bestaat onmiskenbaar een zekere spanning. Bij strategieën voor arbeidsduurverkorting waarin voor kleine bedrijven een ander tijdsfad wordt gevolgd en waarbij de vormen van verkorting van de arbeidsduur „aanbodvriendelijk” worden gekozen (zoals educatief verlof), kan deze spanning worden geminimaliseerd, zoals in het plan van de Cie. Van Kemenade voor de PvdA wordt voorgesteld 8).

De verwachtingen voor de internationale ontwikkeling geven evenmin aanleiding tot een bezuinigingsbeleid. Er hangen heel wat wolken aan de internationale handelshemel. *Miljoenennota 1985* en *MEV 1985* gaan daar uitvoerig op in: internationale schulden, protectionisme, monetaire instabiliteit enz. Desondanks is er toch enig optimisme over de voortzetting van de groei van de wereldhandel. Wellicht niet in het tempo van 1984, maar toch meer dan de in 1982 verwachte jaarlijkse 3% groei. De toenemende rentelasten blijven een probleem. Dit probleem kan echter beter uit de economische groei worden opgelost dan uit bezuinigingen, die groeivertragend werken.

De Miljoenennota verdedigt zich bij voorbaat tegen de kritiek op het voorzetten van het bezuinigingsbeleid en wijst op de sterke stijging van de consumptiequote in de afgelopen vijftien jaar. „De consumptiequote ligt nog steeds op een historisch gezien hoog niveau” (blz. 17). Dit is juist, maar is in belangrijke mate toe te schrijven aan de conjunctuur. „Aanvaard moet worden dat de groei van de consumptie achterblijft bij de groei van het nationale inkomen” (blz. 52). Op dit punt bestaat er geen verschil van mening met het rapport van de Cie. Van Kemenade. Maar is verder bezuinigen daarvoor het juiste middel? Wie tabel 2 beziet merkt dat er sinds 1979 al een grondige wijziging heeft plaatsgevonden in het complement van de consumptiequote: de spaarquote.

Tabel 2. Besparingen naar sectoren, in procenten van het beschikbaar nationaal inkomen

	1965	1979	1985
Particuliere sector:			
- gezins- en bedrijfshuishoudingen	11,2	3,6	7,2
- institutionele beleggers	4,6	7,9	9,2
	15,8	11,5	16,4
Overheidssector	4,1	0,8	-1,9
Totaal	20,3	12,3	14,5

Bron: CBS, *Statistisch Zakboek 1980*; *MEV 1985*.

De relatieve besparingen in de particuliere sector zijn niet alleen sterk toegenomen: ze overtreffen die van 1965. De nationale spaarquote blijft (nog) iets achter door de ontsparingen van overheidswege. In de eerste plaats kan dit net zo goed op de noodzaak van herallocatie binnen de collectieve sector als op de noodzaak van bezuinigingen wijzen. De besparingen van de overheid zijn immers het verschil tussen het beschikbaar inkomen van de overheid (ruwweg het totaal van de belastingen, sociale premies, ontvangen winsten en renten minus prijsverlagende subsidies minus rente op overheidsschuld en minus inkomensoverdrachten om niet) en de consumptieve bestedingen (het to-

taal van de materiële overheidsconsumptie en lonen en salarissen van overheidspersoneel). Verschuivingen van overheidsconsumptie of inkomensoverdrachten naar overheidsinvesteringen dragen zeker zo goed bij aan herstel van de nationale spaarquote als bezuinigingen, gezien het feit dat vraaguitval kan worden vermeden.

In de tweede plaats stoelt het bezuinigingsbeleid op de gedachte dat vermindering van de consumptie automatisch de besparingen en investeringen ten goede komt. De dynamiek van het economische systeem wordt over het hoofd gezien. De vraaguitval die door de bezuinigingen wordt veroorzaakt, betekent een lagere economische groei dan zonder bezuinigingen. De Miljoenennota gaat nauwelijks in op dit aspect, afgezien van een opmerking over de consumptie: „de consumptie heeft zich in ons land in 1983 veel minder ongunstig ontwikkeld dan aanvankelijk voor dat jaar was geraamd. In 1984 tekent zich opnieuw een ten opzichte van de oorspronkelijke raming meevallend consumptieverloop af” (blz. 16). Inderdaad is de groei van de particuliere consumptie in 1983 meegevallen (nl. 0% terwijl in het Regeerakkoord - 1% werd geraamd over de periode 1983-1986). Dit cijfer is echter vertekend door auto-aankopen in de tweede helft van het jaar. Voor consumptieve bestedingen in 1984 kan men moeilijker stellen dat ze meevallen: het eerste kwartaal lag op het (lage) niveau van het eerste kwartaal van 1983, terwijl het tweede kwartaal zelfs nog een half procent onder dat van dezelfde periode in 1983 lag. Zeker bij de vigerende internationale conjunctuur had men een beter consumptieverloop mogen verwachten.

Waar het beleid zich zelf de das om dreigt te doen, is de daling van de inflatie. Deze wordt in de *MEV* voor 1985 geraamd op 1,5%, (bij een dollarkoers van f. 3), hetgeen gevaarlijk dicht komt bij deflatie. De hogere dollarkoers (nu f. 3,50) en de opwaartse druk daarvan op de inflatie zou voor de schatkist een meevaller zijn waar het de reële rentelasten en de reële schuld betreft. Maar op het voortduren van die hoge koers mag men niet rekenen. Bovendien is de andere kant van de medaille van de geïmporteerde inflatie die de hoge dollarkoers met zich brengt dat de gepresenteerde koopkrachtplaatjes verslechteren.

## 5. Besluit

De analytische gedeelten van de *Miljoenennota 1985* zijn knap. Ze kunnen echter de onderbouwing voor een voortzetting van het bezuinigingsbeleid niet leveren, mede omdat een aantal aspecten (vraaguitval en deflatie) niet of onvoldoende wordt behandeld. Op de gevaren van deflatie wordt niet ingegaan. De analyse over de spaar- en consumptiequote leidt eerder tot de conclusie dat een herschikking binnen de collectieve sector gewenst is dan tot de conclusie dat men moet bezuinigen. De potentie die het instrument arbeidsduurverkorting inhoudt voor het financieel-economisch beleid wordt onvoldoende benut. Door middel van de bezuinigingen wordt een macro-aanbodbeleid gevoerd. Een systematische beschouwing van de micro- en meso-aspecten van de aanbodkant ontbreekt. In het stuk waar we in dit artikel de Miljoenennota impliciet of expliciet tegen hebben afgezet (rapport Cie. Van Kemenade), wordt daarentegen een kwart van de aandacht (in pagina's gemeten) aan deze aspecten („economische herstructurering”) besteed. Vanuit een macro-economisch perspectief is de *Miljoenennota 1985* niet zuinig, maar te zuinig.

J.M.M. Ritzen

8) Zie voetnoot 2.