

# De Miljoenennota 1987: te weinig offensief

Dat het rijk de enorme daling van de aardgasinkomsten in één jaar weet op te vangen door vermindering van uitgaven en vergroting van inkomsten, is een knap stuk werk, aldus de auteur van dit artikel. Maar voor het overige spreekt uit de *Miljoenennota 1987* vanuit het gezichtspunt van de ondernemer te weinig een offensief beleid. De lastenverzwaringen voor ondernemingen vormen een groeibelemmerende factor, er is te weinig vernieuwing op het gebied van het onderwijs- en technologiebeleid en het ontbreekt nog te veel aan concrete maatregelen die de Nederlandse economie flexibeler kunnen maken. Daarom draagt de begroting 1987 te weinig bij aan het creëren van de voorwaarden voor een 'groeizaam klimaat' in de komende jaren.

## MR. IR. F.C. RAUWENHOFF\*

De *Miljoenennota 1987* is wederom een gedegen stuk werk, waar een groot aantal ambtenaren ongetwijfeld hard en devoot aan heeft gewerkt. Als relatieve buitenstaander vraag ik mij echter wel af of, in het kader van te bezuinigen 'mensenjaren', de nota niet korter had gekund. De voortreffelijke economische analyse van het Centraal Planbureau in de Macro Economische Verkenning (MEV), wordt in andere woorden herhaald en zal ook nog wel in de stukken van andere ministeries terug te vinden zijn.

Als een rode draad door het hele stuk loopt de ontwikkeling van het financieringstekort. Er zijn f. 12,6 mrd. gulden minder inkomsten aan aardgasbaten voor het rijk, een bedrag dat door al in 1986 geregelde extra heffingen overigens f. 11,4 mrd. wordt. Een begroting die deze tegenvaller voor meer dan 95% door vermindering van uitgaven en vergroting van inkomsten weet te compenseren, zodat uiteindelijk op de verliesregel een verhoging van het financieringstekort van 1,1% resulteert, is op zich zelf een knap stuk werk.

Maar een begroting voor één jaar mag niet op zich zelf beschouwd worden. Het is een schakel in een lange keten, een schakel die met name beoordeeld moet worden naar de mate waarin hij de sterkte van de hele keten vergroot of verzwakt. Immers, de coalitie van Lubbers-I is in feite herkozen om de minister-president de kans te geven met zijn kabinet het karwei af te maken. En wat was dat karwei? Het was een driedelige doelstelling op sociaal-economisch gebied:

- terugdringen en beheersen van collectieve uitgaven;
- versterken van de marktsector;
- terugdringen van de werkloosheid.

Laten we eerst even terugkijken naar 1985 en 1986 en naar de mate waarin de toen genomen maatregelen resultaat hebben opgeleverd. Met een zekere, ongetwijfeld gerechtvaardigde, trots wijst de minister van Financiën er in de *Miljoenennota 1987* op dat nu 4 jaar achtereen het financieringstekort van het rijk is gedaald en wel van 10,1% van het nationale inkomen naar 6,8% in dit jaar. Wel moet beseft worden dat in al deze jaren de uitgaven van het rijk nog steeds zijn blijven stijgen en ook in 1986 f. 3 mrd. hoger zullen uitkomen dan in 1985. De ombuigingsoperatie van de overheid heeft wel plaatsgevonden in de zin van matiging van de groei van de overheidsuitgaven, maar heeft nog niet geresulteerd in een afname van die uitgaven.

Er is onmiskenbaar een economisch herstel uit een overigens zeer diep dal. De bedrijfsinvesteringen trekken aan, de werkgelegenheid is toegenomen en de financiële positie van het bedrijfsleven is substantieel verbeterd. Een verheugende constatering. Beseft moet echter worden dat het met name de internationale ontwikkelingen zijn geweest die daarbij de grootste stimulans hebben gegeven. De invloed van het expansieve Amerikaanse beleid, de wereldwijde afname van inflatie en verlaging van de energieprijzen en de dollarkoers zijn daarin overheersende factoren geweest.

Maar ook binnen Nederland zijn er belangrijke factoren geweest die hebben bijgedragen. En wel met name de binnenlandse loonkostenontwikkeling. Het beleid van de overheid om de loonvorming over te laten aan de sociale partners heeft aan het bedrijfsleven en de vakbeweging de kans gegeven om in eigen verantwoordelijkheid een loonkostenontwikkeling gestalte te geven die inderdaad een belangrijk element in de versterking van de marktsector is gebleken.

## De rijksbegroting 1987

Dan nu de *Miljoenennota 1987*. Veel verrassingen na het regeerakkoord en de regeringsverklaring biedt de nota niet, maar zij geeft wel op een aantal punten duidelijkheid.

Voor het eerst zullen de uitgaven van de rijksoverheid dalen, alhoewel dat op het conto moet worden geschreven van een incidentele post die samenhangt met de vervroegde aflossing van woningwettelingen. Duidelijke doelstellingen zijn geformuleerd voor de bezuinigingen, voor de budgetdiscipline en voor de afname van de personeelbestanden. Het succes van deze laatste operatie zal overigens sterk afhangen van het vermogen van de overheid om haar eigen organisatie op grond van prioriteiten en effectiviteit te herstructureren. De aanzetten die daartoe door verschillende regeringscommissies voor de reorganisatie van de rijksdienst zijn gegeven, inclusief het laatste rapport van regeringscommissaris Tjeenk Willink, hebben nauwelijks aandacht gekregen, terwijl zij voor de bezuini-

\* Voorzitter van de hoofddirectie van de Nederlandse Philips Bedrijven. Dit artikel is als voordracht gepresenteerd op de Van Lanschot-bijeenkomst over de Miljoenennota, 16 september 1986.

gingsoperatie waarschijnlijk juist erg belangrijk zijn.

Het regeerakkoord voorziet uitgavenombuigingen voor de periode tot 1990 van f. 11,9 mrd. Van die uitgavenombuigingen wordt meteen al in het eerste jaar bijna 50%, nl. f. 5,4 mrd., genomen. Voor de periode tot 1990 wordt gedacht aan f. 5,2 mrd. lastenverzwaring. Die vallen voor 100% in het eerste jaar. Je zou haast zeggen: een goed begin is het halve werk.

De nota is op een aantal punten erg open en eerlijk, vooral waar zij de balans schetst tussen politieke en economische realiteit. Illustratief is het volgende citaat: „Het had dan ook zeker in de rede gelegen in plaats van lastenverzwaring thans tot een verdere uitgaven-ombuiging te komen als spiegelbeeld van de indertijd gekozen bestemming van de gasbaten voor verhoging van de collectieve uitgaven. De politieke realiteit brengt echter met zich mee te erkennen dat een verdere ombuiging van de uitgaven in zo'n kort tijdsbestek (nog) niet mogelijk is”. Als men naar de macro-getallen kijkt, de economische realiteit, dan is het zo dat de overheid zich weinig of niet terugtrekt of zelfs voor een grotere druk zorgt. Uitgaven van de collectieve sector als percentage van het nationale inkomen gaan terug van 67,1 naar 66,4. Belasting- en premiedruk blijven, afhankelijk van de definitie, gelijk of nemen toe. Per saldo blijft de collectieve druk, hoe dan ook gemeten, enorm hoog. Niet alleen in historisch perspectief, maar ook in vergelijking met het omringende buitenland. De realiteit van een stijgende koopkracht bij de consument en een nauwelijks terugtrekkende overheid kan overigens niet anders betekenen dan een druk op de winsten en dat zien we dan ook, want de arbeidsinkomensquote, die de afgelopen jaren een zeer sterke daling vertoonde, zal in 1987 weer stijgen. In het nu volgende wordt de Miljoenennota bekeken vanuit het standpunt van de ondernemer en dat aan de hand van drie toetsingspunten die allemaal samenhangen met de vraag hoe deze begroting bijdraagt tot de bevordering van een zoals de regering het noemt, 'groeizaam klimaat'.

1. Wordt het winstperspectief door deze begroting voor ondernemend Nederland beter?
2. Draagt deze begroting bij tot wat de minister-president in de regeringsverklaring noemt een vernieuwing van de BV Nederland?
3. Kan de flexibiliteit van de ondernemingen worden vergroot?

## Winstperspectief

Hier schetst de Miljoenennota het goede uitgangspunt. „Voor een kleine en open economie als in Nederland zijn de mogelijkheden voor groei van de afzet in het buitenland en daarmee voor investeringen en werkgelegenheid in beginsel onbeperkt. Juist met het oog daarop is een versteviging van onze internationale concurrentiepositie door een voortgaande versterking van de aanbodkant van onze economie en algehele kostenmatiging vereist. Dit geldt zowel voor de kosten van arbeid en kapitaal als het niveau van de collectieve lasten”.

Als men dan de maatregelen in deze Miljoenennota aan dit uitgangspunt toetst, dan komt men tot een aantal daarmee strijdige constatering. De inkomstenverhogende maatregelen van de overheid worden gevonden in een verhoging van de belastingdruk, te weten afschaffing van de voorraadaf trek, verlaging van de vermogensaf trek en verhoging van BTW en accijnzen. Daarmee gaat men in Nederland juist in een andere richting dan de landen die onze handelspartners zijn. In de Verenigde Staten gaat de winstbelasting van 46 nu naar 34%, in Engeland vindt een verlaging plaats naar 35% en in Frankrijk en Duitsland worden thans voorstellen tot verlaging van winstbelasting gedaan. De compensatie die de Miljoenennota biedt, nl. een verlaging van de premiedruk met wel 0,8% (vooral ziektewetpremies) voor werkgevers zal in de praktijk nog moeten bewezen worden, zo leest men uit een zorgvuldige analyse van de MEV.

Ook staat duidelijker dan ooit in deze Miljoenennota, dat de overheid de uitgaven gebonden aan scholingsactiviteiten in bedrijven, vooral als een verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven ziet.

De nota noemt daarentegen de voordelen van een energieprijzdaling voor de bedrijven. Maar dat is zeker geen rechtvaardiging voor lastenverzwaring. De concurrentiepositie van ondernemingen verslechtert ten opzichte van het buitenland waar ondernemingen wel ten volle kunnen profiteren van de energieprijzdaling zonder lastenverzwaring door de overheid. De energieprijzdaling wordt als een tijdelijke zaak gezien. Dan mag de overheid een tijdelijk probleem toch niet oplossen door groeibelemerende lastenverzwaring.

Hier verschijnt een wezenlijk punt van kritiek op het gepresenteerde beleid: het onderscheid tussen de verdeelende overheid en de creërende overheid. De eerste blijft aan haar trekken komen, de tweede levert fors in.

Terecht kan de vraag gesteld worden: is er dan een alternatief? Dit met als uitgangspunt dat over de doelstelling om in 1990 tot een financieringstekort van ruim 5% van het nationale inkomen te komen een consensus bestaat. Vooral ook omdat met die doelstelling het probleem van de toename van de nationale schuld nog geheel niet wordt opgelost, en nog meer jaren van intensief beleid nodig zijn. Maar ook met het vasthouden van dit uitgangspunt in 1990 kan men zich ernstig afvragen of het verstandig is om die eenmalige zware tegenvaller van 1987 zozeer te vertalen in een lastenverzwaring voor burgers en bedrijfsleven en met name voor een bedrijfsleven in een land dat meer dan enige andere Europese economie openstaat naar de buitenwereld. Daarbij mag ook zeker niet worden vergeten dat de recente gewogen waardeinstijging van de Nederlandse gulden veel van de loonkostenmatiging teniet heeft gedaan.

## Vernieuwing

Als pregnant voorbeeld bij vernieuwing kan worden gedacht aan de wijze waarop de nota inspeelt op de ontwikkelingen op technologisch gebied. De erkenning van de noodzaak ervan is duidelijk aanwezig, maar gemist wordt het besef dat er juist op dit gebied relatief weinig ruimte is voor een eigen nationaal beleid. Dat roept dan de vraag op of dit beleid zich kan meten met wat er in het buitenland gebeurt. En voorts of dit beleid de toets van excellentie en coherentie kan doorstaan. Het valt op dat ten aanzien van het technologiebeleid de stukken geen internationaal vergelijkend materiaal presenteren, daar waar dit voor tal van andere onderwerpen wel het geval is.

De rapporten van de Raad van Advies voor Wetenschapsbeleid, de OECD-rapporten enz., zijn algemeen bekend. Daaruit blijkt duidelijk dat de research- en ontwikkelingsinspanningen in Nederland niet die ontwikkeling te zien geven zoals die in het buitenland plaatsvindt. In de Miljoenennota wordt gesteld dat het kabinet van oordeel is dat het bedrijfsleven zich vooral op eigen kracht verder zal moeten herstellen. De rol van de overheid zal in hoofdzaak een voorwaardescheppende moeten zijn. Dit onderwerp doet de schrijver van de nota zelfs even uit zijn gedragen stijl treden, en hij dicht het bedrijfsleven toe: „Dat het met welsprekendheid nog steeds voor meer specifieke terreinen de hulp van de overheid inroept”. De vraag wordt dan ook gesteld of gerichte overheidshulp wel in de rede ligt nu het bedrijfsleven er immers weer bovenop is. De overheid vergeet echter dat de verbetering van de positie van het bedrijfsleven niet méér is geweest dan een terugkrabbelen uit een diep dal, en dat een werkelijke vernieuwing pas via de langzaam aantrekkende investeringen en langzaam toenemende R&D-activiteiten op gang aan het komen is. Dit is overigens een ontwikkeling die per bedrijf en bedrijfstak zeer grote verschillen te zien geeft. Essentieel voor een concurrerende ontwikkeling van het bedrijfsleven de komende jaren is een versnelling van dit proces.

De voorstellen in de *Miljoenennota 1987* geven geen

blijk van besef hiervoor. Alhoewel het begrip technologiebeleid niet als de oplossing voor alle kwalen gezien moet worden, zal technologiebeleid inderdaad grote aandacht in de komende jaren moeten hebben. Een essentieel element van de ontwikkelingen op technologisch gebied is juist dat ze moeilijk zijn te voorzien en dat het belangrijk is er snel op te kunnen inspelen. Dus geen dichttimmeren met aandachtsgebieden.

Technologiebeleid is overigens niet alleen een kwestie van geld. Het is ook excellentie en coherentie. In Nederland bestaan, naast de universiteiten, 3 Technische Universiteiten, het TNO, de grote technologische instituten, een veelheid van kleinere technologische instituten, een minister van Wetenschapsbeleid, een coördinerend minister voor het technologiebeleid en ten slotte nog een veelheid van financieringsinstrumenten. In een dergelijk veld is coherentie vaak ver te zoeken en wordt het excellente doodgedrukt. Het ontstaan van 'centres of excellence' en hun uitstraling naar het onderwijs, naar relaties met de marktsector en naar internationale samenwerkingsverbanden een hoeksteen van een Nederlands technologiebeleid.

Niet vergeten kan worden hier nog eens het wezenlijke belang van onderwijs naar voren te brengen. Immers, steeds duidelijker komt naar voren dat het probleem van de werkloosheid in belangrijke mate een probleem is van de aansluiting met kennis, kunde en ervaring van de werkzoekenden met de eisen van de marktsector. De minister van Onderwijs draagt bij aan de bezuinigen van de overheid, maar draagt zijn beleid ook bij tot de kwaliteit van het onderwijs?

In het bedrijfsleven heeft men langzamerhand de les geleerd dat kwaliteit geen geld kost maar dat kwaliteit geld opbrengt. De vraag moet gesteld worden of de organisatie van het onderwijs zoals die in het verleden vorm heeft gekregen wel adequaat is voor de eisen die men daar in de toekomst aan moet stellen. Zowel voor een vernieuwing van handel en industrie als voor een beheersing van de werkgelegenheid is van het grootste belang dat er betere afstemming komt tussen de vraag en aanbod op dit gebied van de arbeidsmarkt. Om ons welvaartsniveau in Nederland op de lange termijn zeker te stellen zal een geleidelijke verhoging van het kennisniveau van onze beroepsbevolking essentieel zijn.

Al met al is de *Miljoenennota 1987* in het kader van een beleid tot vernieuwing van de BV Nederland te weinig offensief. Gemist wordt een samenhangend gericht overheidsbeleid om Nederland in een steeds sterker internationaal concurrerende markteconomie zeker te laten zijn van zijn rechtmatige plaats. Naast de rode draad van het ongetwijfeld noodzakelijke defensieve beleid van vermindering van het financieringstekort ware nog een andere rode draad wenselijk: die van een offensief beleid voor onze marktsector.

## Flexibilisering

De onvoorspelbaarheid van de toekomst eist snelle reactie op van buitenaf op ons aankomende gebeurtenissen. Enkele voorbeelden uit een van de meest versterde elementen in onze maatschappij, nl. de arbeidsmarkt, kunnen dit illustreren.

Een punt dat hierbij belangrijk is, betreft de enorme omvang van de 'wig'. Een ondubbelzinnige uitspraak van het kabinet om in de komende jaren meevallers om te zetten in belastingverlagingen om daarmee een verkleining van de wig tussen bruto en netto loon te bereiken zou een extra stimulans voor de mensen kunnen betekenen om zich maximaal in het arbeidsproces in te zetten. Juist waar moderne technologische ontwikkelingen steeds meer mensen gaan vragen om in andere arbeidsstructuren en werkpatronen te werken, zal een financiële prikkel meehelpen om de traditionele patronen te doorbreken.

Succes van welk economisch beleid dan ook wordt uiteindelijk bepaald door de wijze waarop de mensen indivi-

dueel zich weten aangesproken door dat beleid. Voor extra inspanningen maar ook voor veranderingen in werk- en arbeidsomstandigheden is een offensief stimulerend beleid vereist. Helaas wordt ook op dit punt in de nota slechts een voorzichtig stimulerend maar toch nog primair defensief beleid aangetroffen.

Niet alleen voor de loonvorming zal flexibiliteit in de komende periode een sleutelwoord moeten zijn. Het geldt ook voor scholing, niet alleen voor diegenen die zich nog op de arbeidsmarkt zullen gaan begeven, maar ook voor diegenen die reeds werkzaam zijn.

Een derde punt waarin de arbeidsmarkt flexibeler zal moeten worden, wordt gevormd door de mobiliteit. Deze zal echt moeten toenemen. Dat betekent dat condities gewijzigd moeten worden. Flexibiliteit is de afgelopen jaren in ons land heel voorzichtig enigszins op gang gekomen. Deze ontwikkeling moet worden bevorderd, niet tegenhouden. Zo zullen flexibeler arbeidscontracten moeten gaan ontstaan. Wat betreft dit laatste geven de beleidsvoornemens van de minister van Sociale Zaken het angstige vermoeden dat hij van plan is om deze zaak opnieuw centraal te gaan begeleiden. Als hier al reguleringen nodig zijn, dienen deze aan de sociale partners te worden overgelaten. De overheid moet deze grensverleggende ontwikkelingen niet met nieuwe regulering verstikken. De flexibiliteit die in dit opzicht thans gezocht wordt, is immers slechts het gevolg van de verstarring die in ons ontslagrecht is geslopen. Een verkorting van de ontslagprocedures dient in het kader van de herziening van het ontslagrecht geregeld te worden.

Op verschillende plaatsen in de Miljoenennota wordt nog te mooi gesproken over arbeidsduurverkorting. Twee jaar ervaring in ondernemend Nederland heeft geleerd wat er wel en wat er niet mee te bereiken valt. Het is te wensen dat de overheid als werkgever deze ervaringen meeneemt bij haar eigen herstructureringsbeleid.

Al deze elementen kunnen een bijdrage leveren aan de flexibilisering in onze economie. De mate waarin ieder instrument in een bepaalde specifieke situatie een bijdrage aan de bedrijfssituatie kan leveren en tevens verantwoord is in de individuele arbeidsomstandigheden van de betreffende werknemers, is bepalend voor het succes ervan.

## Conclusie

Uit de *Miljoenennota 1987* blijkt een krachtig beleid om de financiële huishouding van de staat op orde te brengen. Men onderschat echter de fase waarin met name de markteconomie in het open Nederland verkeert:

1. Het winstperspectief voor ondernemend Nederland in 1987 is niet zonnig. Groeibelemerende lastenverzwaringen hebben een nadelige invloed op de internationale concurrentiepositie van het Nederlandse bedrijfsleven;
2. De bijdrage aan vernieuwing van de BV Nederland is vooral verbaal. Offensief beleid wordt gemist, dit in tegenstelling tot het overheidsbeleid in het ons beconcurrerende buitenland.
3. De flexibiliteit van de ondernemingen vraagt om een beleid dat mensen aanspoort zich individueel in te spannen. Helaas wordt ook hier een slechts voorzichtig stimulerend, maar toch nog primair defensief beleid aangetroffen.

Het totaal overziend wordt een krachtig inhoudelijk offensief beleid gemist om de markteconomie en daarmee de werkgelegenheid in het strijdtonel van de internationale concurrentie een duidelijke impuls te geven. Juist de overheid, zoals zij ook zelf zegt, moet voorwaardescheppend optreden. Zij moet in 1987 de voorwaarden scheppen voor de gezondheid van de economie in de jaren daarna. Daaraan ontbreekt nog wel iets.