

De Miljoenennota 1990: een keerpunt ten goede?

De Miljoenennota 1990 geeft een te rooskleurig beeld van de ontwikkeling van de nationale economie. De in de Miljoenennota gepresenteerde bewijsvoering voor de stelling dat Nederland het veel beter heeft gedaan dan andere Europese OESO-landen kan de toets der kritiek niet doorstaan. De omvang van de te verwachten budgettaire problemen in de komende kabinetsperiode maakt het wenselijk dat het volgende kabinet er beter in zal slagen om de budgettaire discipline te herstellen. Bij de opstelling van de rijksbegroting voor 1990 is wederom de hand gelicht met de regels van het stringente begrotingsbeleid.

PROF. DR. C.A. DE KAM – DR. C.G.M. STERKS – DR. J. DE HAAN*

Sinds het aantreden van het kabinet Lubbers-I, in het najaar van 1982, zijn de publieke uitgaven gedaald van 71% tot 62% van het netto nationale inkomen (nni)¹. De zo verkregen budgettaire ruimte kan worden gebruikt voor een verkleining van het tekort of om het peil van publieke heffingen en niet-belastingontvangsten te verlagen². Het financieringstekort van het Rijk is in de periode 1983-1990 gehalveerd, van 10% tot 5% nni. De opbrengst van de niet-belastingmiddelen kelderde met bijna vier punten, in hoofdzaak door een omvangrijke vermindering van de aardgasbaten voor de schatkist. Het peil van belastingen en sociale premies ligt dit jaar even hoog als zeven jaar geleden (52,4% nni)³. De daling van de publieke-uitgavenquote met in totaal negen punten is bereikt door uitholling van de overheidsinvesteringen, door bevrozing van de loonsom van het overheidspersoneel en door de groei van de inkomensoverdrachten (inclusief sociale uitkeringen) af te remmen⁴.

Waarschijnlijk kan dit beleid niet langer ongewijzigd worden voortgezet. Verbetering van de infrastructuur en een krachtige aanpak van de verloedering van onze leefomgeving maken extra publieke investeringen onvermijdelijk. 'Pakketvergelijking' wijst er op dat de positie van de overheid op de arbeidsmarkt voor middelbaar en hoger kader is aangetast, waardoor de kwaliteit van de publieke dienstverlening gevaar loopt. Na jaren waarin de ambtelijke salarissen steeds verder achterbleven bij de inkomens die worden verdiend in de marktsector, claimen de bonden van het overheidspersoneel voor 1990 een ruimte ter verbetering van de arbeidsvoorwaarden gelijk aan 5% van de loonsom⁵. Ook het maatschappelijke draagvlak voor een voortgezette bevrozing van de sociale uitkeringen lijkt te zijn verdwenen⁶. De grote politieke partijen streven voor de periode 1990-1993 naar nominale verhogingen van alle inkomens via de publieke sector, zij het volgens verschillende modaliteiten⁷.

Blijkens talrijke passages in de *Miljoenennota 1990* wenst de demissionaire minister van Financiën het de afgelopen jaren gevoerde budgettaire beleid voort te zetten. Hij motiveert deze stellingname door te wijzen op de

resultaten die inmiddels zouden zijn geboekt. De uitvoer, de investeringen en de werkgelegenheid floreren. Nederland spreekt weer een woordje mee. Wij zouden het relevante buitenland zelfs de loef afsteken. In het eerste deel van dit artikel nemen wij de bewijsvoering van de bewinds-

* De auteurs zijn verbonden aan de vakgroep Algemene Economie, Economische Faculteit van de Rijksuniversiteit Groningen.

1. Zie: *Miljoenennota 1990*, blz. 369. De hier opgenomen reeks (op basis van CPB-gegevens) is het meest relevant en geeft voor 1989 en 1990 een uitgavenquote van 62%. Financiën presenteert ook een eigen quote, die is geschoond voor de privatisering van de PTT en een aantal andere incidentele factoren. Voor 1990 staat deze quote op 60% (vergelijk de *Miljoenennota 1990*, blz. 11, 364-367).

2. Ten onrechte wordt in Nederland voortdurend gesproken over 'collectieve lasten'. Macro beschouwd vormen belastingen en premies geen last voor de economie. Het peil van deze publieke heffingen laat zien welk deel van het nationale inkomen wordt bestemd voor de bekostiging van publieke voorzieningen. Zie: OESO, *Revenue statistics of OECD member countries, 1965-1985*, Parijs, blz. 18.

3. CPB, *Centraal economisch plan 1989*, blz. 263.

4. Behalve door een bevrozing en eenmalige verlaging (in 1984) van de schaalbedragen is ook een aanzienlijke bezuiniging bereikt door beperking van de aan het ABP afgedragen pensioenpremies. Dat de salarissom ongeveer stabiel bleef, wordt verklaard door extra 'incidenteel' (wage drift) en door een lichte groei van het totale ambtenarenapparaat in de periode 1983-1989 (met 9000 arbeidsjaren).

5. Uit CBS-cijfers over de verdiende lonen blijkt dat ambtenaren in 1979 gemiddeld f 165 bruto in de week meer verdienen dan werknemers in de bedrijven. In 1987 was deze voorsprong van het overheidspersoneel geslonken tot gemiddeld f 55 bruto per week. Zie: Flip de Kam, Een decennium van denivellering, *Intermediair*, 8 september 1989, blz. 29.

6. Overigens zijn de sociale minima er onder het kabinet Lubbers-II in totaal 2,5% in koopkracht op vooruitgegaan (jaren 1987-1990). Voor de modale werknemer (exclusief incidenteel) is het overeenkomstige percentage 8,5. Zie: *Inkomensbeleid 1990*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1989-1990, 21307, nrs. 1-2, blz. 42.

7. Zie voor een kwantitatieve uitwerking: CPB, *Macro-economische effecten van de verkiezingsprogramma's 1990-1994* van CDA, PvdA, VVD en D66, Den Haag, augustus 1989, blz. 7.

man kritisch onder de loep. Wij tonen aan dat de Miljoenennota een te rooskleurig beeld geeft van de ontwikkeling van de nationale economie. Op één punt dient het gevoerde beleid vooral *niet* te worden voortgezet: er dient een einde te komen aan de voortdurende miljardenoverschrijdingen van het uitgavenkader. In de regeerperiode van het kabinet Lubbers-I beliepen de onvoorziene overschrijdingen op de rijksbegroting (exclusief prijzen, rente en werkloosheid) plus beleidsintensiveringen maar liefst f 13,5 mrd. Daartegenover werd tussentijds slechts f 5,5 mrd. aan nadere ombuigingen op de rijksbegroting afgesproken⁸. Zoals de Centrale Economische Commissie recent heeft vastgesteld, "zijn de ontwikkelingen op dit vlak onder het kabinet Lubbers-II niet wezenlijk verbeterd"⁹. Tijdens de rit is spenderende weg per saldo opnieuw f 7,5 mrd. aan tegenvalers opgetreden (exclusief nominale mutaties), terwijl daarnaast voor f 4,6 mrd. aan nieuw beleid is afgesproken. Slechts ongeveer de helft van deze tegenslagen en de kosten van het extra beleid op de rijksbegroting is door tussentijdse ombuigingen (van f 5,5 mrd.) gecompenseerd. Ook bij de sociale fondsen is in de periode 1986-1989 sprake geweest van omvangrijke overschrijdingen. De CEC-nota becijfert deze op ongeveer f 4,5 mrd. (blz. 64); de *Miljoenennota 1990* spreekt over f 6,3 mrd. (blz. 13). Daartegenover zijn geen extra ombuigingen gerealiseerd. In het tweede deel van dit artikel laten wij zien dat ook bij de opstelling van de rijksbegroting voor 1990 weer de hand is gelicht met de regels van het stringente begrotingsbeleid. Op voorhand belopen de niet gecompenseerde uitgavenoverschrijdingen (exclusief nominale mutaties) f 3 mrd.

Het valt te hopen dat het volgende kabinet er beter in slaagt om de budgettaire discipline te herstellen. Dat zou een keerpunt betekenen. Het zal echter niet eenvoudig zijn om de bocht te nemen. Dit blijkt uit een beknopte schets van de budgettaire problemen die in de jaren 1990-1993 zijn te verwachten.

Te rooskleurig beeld

"Door het sinds 1982 gevoerde beleid van sanering van de overheidsfinanciën en versterking van de marktsector, gesteund door de internationale conjunctuur, heeft de economie zich kunnen herstellen van de diepe inzinking die zich aan het einde van de jaren zeventig en het begin van de jaren tachtig voordeed"¹⁰. In deze passage worden de zaken op hun kop gezet. De opleving van de wereldeconomie vormt de belangrijkste verklaring voor het herstel van de vaderlandse economie. Nederlandse ondernemers konden bovendien een stukje van het eerder verloren marktaandeel heroveren, doordat de reële arbeidskosten (per eenheid produkt) in de jaren tachtig sterk zijn gedaald. De matigingsbereidheid van werknemers en vakorganisaties wordt vooral verklaard door de aanvankelijk bar slechte werkgelegenheidssituatie. Het in Nederland gevoerde overheidsbeleid heeft als zodanig slechts een beperkte bijdrage aan de economische opbloei geleverd. Vanuit de publieke sector werden geen impulsen aan de nationale bestedingen gegeven, integendeel. Het is op zijn minst kwetsief, dat de (beperkte) lastenverlichting in de tweede helft van de jaren tachtig heeft bijgedragen aan het gematigde verloop van de arbeidskosten. Volgend jaar is sprake van een aanzienlijke belastingverlaging (operatie-Oort), terwijl – afgaande op geluiden uit FNV-kring – desondanks looneisen van 5% en meer zijn te verwachten.

Ook de andere Europese OESO-landen hebben geprofiteerd van het internationale herstel. Het ene land misschien meer dan het andere, dat hangt af van de 'openheid' van zijn economie. Indien wij ervan uitgaan dat alle landen in beginsel

Tabel 1. De reële groei van de export van goederen en diensten 1984-1988 (procentuele mutaties ten opzichte van de vorige periode)

	1984	85	86	87	88	Gem.84-88
EG	7,9	4,6	1,6	3,4	5,2	4,54
West-Duitsland	9,0	6,8	0,0	0,8	5,5	4,42
Nederland	7,4	5,4	1,5	4,3	7,5	5,22
Kleinere Europese landen	8,7	4,8	1,9	5,3	6,7	5,48

Bron: OESO, *Economic Outlook*, nr. 45, juni 1989, tabel R9, blz. 180.

evenveel hebben kunnen profiteren van de internationale hoogconjunctuur, dan mogen verschillen in economische prestaties – met enige slagen om de arm – voor het overige worden toegeschreven aan het gevoerde beleid. Heeft Nederland het beter gedaan dan de andere OESO-landen in Europa? De Miljoenennota geeft een bevestigend antwoord: "Op belangrijke onderdelen presteert de Nederlandse economie meer dan gemiddeld in Europa" (blz. 8). In dit verband wordt gewezen op de exportgroei die sneller gaat dan die van de wereldhandel (blz. 7), op het herstel van de investeringen dat forser is dan dat in de EG als geheel (blz. 8) en op de krachtige groei van de werkgelegenheid sinds 1985 (blz. 8). Wij zullen nu eerst laten zien dat op deze conclusies het nodige valt af te dingen.

Exportgroei

Grafiek 3.5.1 (blz. 51) laat zien dat onze export sinds 1984 sterker is toegenomen dan die van de Bondsrepubliek en de overige EG-landen. Bij de figuur staat geen bronvermelding. Het gepresenteerde beeld komt overeen met OESO-gegevens (zie tabel 1), hoewel de Miljoenennota lagere percentages geeft. Over de periode 1984-1988 zit de Nederlandse exportgroei duidelijk boven het EG-gemiddelde. Wanneer de Nederlandse exportprestaties echter worden vergeleken met die van de kleinere Europese landen, blijft de groei van onze uitvoer opeens iets achter. Deze vergelijking ligt het meest voor de hand, omdat mag worden aangenomen dat de export van de kleinere landen, evenals die van Nederland, gevoeliger is voor het verloop van de internationale conjunctuur dan de uitvoer van naties met een grote binnenlandse markt.

Toetsing van de bewering dat de Nederlandse export sneller is gegroeid dan de wereldhandel aan de kerngegevens uit de *Macro Economische Verkenning 1990* (MEV) levert eveneens een diffuus beeld op. Over de periode 1986-1990 zal de volumegroei van onze goederenuitvoer 1 punt achterblijven bij de groei van het (ongewogen) volume van de wereldhandel¹¹. Alleen indien de groei van de goederenuitvoer (exclusief energie) wordt vergeleken met de groei van de dubbel herwogen concurrerende uitvoer (waarvoor goede redenen zijn), boekt Nederland in de periode 1986-1990 een half puntje terreinwinst.

Investeringsherstel

Grafiek 1.2 (blz. 8) laat zien dat het aandeel van de bruto investeringen in het bbp tussen 1982 en 1990 in Nederland sterker is gegroeid dan in de EG. Voor de periode 1982-1988 geven OESO-cijfers een vergelijkbaar beeld van de volu-

8. Centrale Economische Commissie, *Nota ten behoeve van de kabinetsformatie*, Den Haag, 20 september 1989, blz. 63. De *Miljoenennota 1987* rept van f 7 mrd. hogere ombuigingen dan al in het regeerakkoord was vastgelegd, waarvan f 3,8 mrd. op de rijksbegroting in enge zin (blz. 79).

9. *Nota ten behoeve van de kabinetsformatie*, blz. 63.

10. *Miljoenennota 1990*, blz. 38. Bladzijdenummers zonder nadere aanduiding verwijzen in de rest van het artikel naar dit stuk.

11. *Macro Economische Verkenning 1990*, blz. 24.

Tabel 2. De groei van het volume van de bruto (niet-woningbouw) investeringen in vaste activa in bedrijven (procentuele mutaties ten opzichte van de vorige periode)

	1982	83	84	85	86	87	88	Gem.82-88
EG	-1,1	-0,7	3,8	6,1	4,8	8,1	9,6	4,37
Nederland	-2,0	5,5	5,5	13,5	12,8	1,6	7,1	6,29

Bron: OESO, *Economic Outlook*, nr. 45, juni 1989, tabel R6, blz.177.

megroei van de bruto-investeringen van bedrijven (exclusief woningbouw). Toch zijn de OESO-cijfers veel minder hoopgevend, omdat de investeringsgroei in Nederland in de jaren 1987-1988 achterblijft bij het EG-gemiddelde. Het verschil valt vermoedelijk mede te verklaren uit het feit dat in de Miljoenennota de investeringen in woningen worden meegerekend. De toegevoegde woningen leiden echter niet tot een structurele uitbreiding van het aantal arbeidsplaatsen en zij leveren, afgezien van de huurwaarde, evenmin een bijdrage aan de toekomstige produktiegroei. Voor een beoordeling van de ontwikkeling van de nationale produktiecapaciteit zijn de in de Miljoenennota gepresenteerde (gunstiger ogende) cijfers dus minder relevant dan de OESO-cijfers.

Werkgelegenheid

De groei van de werkgelegenheid in Nederland overtreft die in andere EG-landen "aanzienlijk" (blz. 8). Deze bewering wordt gestaafd met een tabel waaruit blijkt dat de werkgelegenheid (in personen) in Nederland in de periode 1985-1989 gecumuleerd 4,4 punten meer is gegroeid dan in de rest van de EG. Voor de tabel zijn cijfers van het CPB en Eurostat gebruikt. Uitgedrukt in arbeidsjaren is de toename van de werkgelegenheid echter heel wat geringer¹². Wie zich geheel verlaat op OESO-cijfers vindt een cumulatief verschil in werkgelegenheidsontwikkeling tussen Nederland en de EG van (slechts) 1,25 punt (zie tabel 3).

Inkomensgroei

De ontwikkeling van het reële nationale inkomen is uiteraard de beste indicator om te beoordelen hoe goed de Nederlandse economie het in de afgelopen kabinetsperiodes heeft gedaan in vergelijking met de rest van Europa. Opmerkelijk genoeg ontbreekt dit kengetal in de 390 bladzijden dikke Miljoenennota. Tabel 4 versterkt het vermoeden dat de opgetogen beschouwingen van de minister van Financiën steunen op zorgvuldig geselecteerde cijfers. De groei van ons reële inkomen is de afgelopen kabinetsperiode namelijk met gemiddeld bijna een half punt bij het EG-gemiddelde ten achter gebleven. Het in tabel 4 ver-

Tabel 3. De werkgelegenheidsgroei 1984-1988 (procentuele mutaties)

	1985	86	87	88	89	Gecum.85-89
EG	0,6	0,9	1,3	1,6	1,0	5,4
Nederland	1,5	1,9	1,2	1,0	1,25	6,65

Bron: OESO, *Economic Outlook*, nr. 45, juni 1989, tabel R16, blz.187 en tabel 37 en 38, blz. 122.

Tabel 4. De groei van het reële inkomen 1986-1990

	1986	87	88	89	90	Gem. 86-89
EG	2,5	2,7	3,5	3,0	2,75	2,9
Nederland	2,0	1,4	2,7	3,25	3,0	2,5

Bron: OESO, *Economic Outlook*, nr. 45, juni 1989, tabel R1, blz.172 en tabel 25 en 26, blz.114.

werkte groeicijfer voor Nederland in 1989 (3,25%) is lager dan de recentste raming van het CPB (4,25%). Waarschijnlijk zal ook het groeicijfer voor de EG (in 1989) nog opwaarts worden bijgesteld.

De beschouwingen in de *Miljoenennota 1990* en de daarbij gezochte cijfers vormen een mooi staaltje van colligatie¹³. Men kan van mening verschillen hoe ver een kabinet en de minister van Financiën met colligeren mogen gaan. Gezien de in de tabellen 1-4 opgenomen cijfers zijn de door het gevoerde beleid behaalde successen in elk geval minder groot dan op tal van plaatsen in de *Miljoenennota 1990* wordt gesuggereerd. Nederland heeft het economische herstel in de jaren tachtig meer te danken aan het begrotingsbeleid in de VS, dat de Amerikaanse economie uit het dal stimuleerde, en aan de Nederlandse vakbeweging, die akkoord ging met een gematigde ontwikkeling van de lonen, dan aan het door de beide kabinetten-Lubbers uitgestippelde beleid. Een verdienste van het gevoerde beleid is ongetwijfeld dat Nederland ten volle heeft kunnen meeprofiten van de opbloei van de wereldeconomie; denkbaar is, dat in de plaats daarvan een schadelijk beleid was gevoerd. Met name de minister van Financiën heeft echter weinig reden voor zelfgenoegzaamheid. Dit blijkt bij een nadere analyse van de als een 'politiek testament' geredigeerde Miljoenennota.

Nieuwe gaten

De daling van de publieke-uitgavenquote tot 62% mag niet worden gezien als het bewijs dat de publieke financiën thans op orde zijn. In 1990 zullen de rijksuitgaven (gesaldeerd met de niet-belastingontvangsten en inclusief nominale mutaties) f 15,6 mrd. hoger uitvallen dan was voorzien in de meerjarcijferbrief van nog geen drie jaar geleden¹⁴. Tegenover deze hogere uitgaven heeft het kabinet slechts tot een bedrag van f 5,5 mrd. aan generale ombuigingen afgesproken. Van de totale meevaller bij de belastingontvangsten (van f 18,2 mrd.) is f 10,1 mrd. gebruikt ter dekking van de resterende, ongecompenseerde uitgavenoverschrijdingen.

Ook in 1990 liggen de uitgaven per saldo weer een stuk hoger dan nog slechts een jaar geleden in de *Miljoenennota 1989* werd geraamd. Tabel 5 geeft een uitsplitsing van alle niet-technische mutaties van 1989 op 1990, nader onderverdeeld in mee- en tegenvallers en in beleidsmatige plussen en minnen. Wij geven deze uitsplitsing voor de uitgaven en niet-belastingontvangsten afzonderlijk. De *Miljoenennota 1990* doet dit laatste niet. Bij de verticale toelichting, die is opgenomen in bijlage 6, worden per begrotingshoofdstuk slechts saldi gegeven van mee- en tegenvallers (tabel 6.2.1) en van de beleidsmatige mutaties (tabel 6.2.2). Hoewel deze presentatie aanzienlijk beter is dan die in de vorige Miljoenennota, blijft zo relevante informatie buiten beeld. Het lijkt ons gewenst dat de Miljoenennota in de toekomst een opstelling geeft die even gedetailleerd is als tabel 5¹⁵.

12. Idem, blz. 25.

13. De Groningse econoom Pen gebruikt het begrip 'colligatie' ter aanduiding van meeslepende verhalen die economen aan elkaar en anderen vertellen. Zulke samenweefsels beginnen met waardeoordelen, waarbij behendig waarnemingen worden geselecteerd. Hij waarschuwt dat colligatie niet mag onttaarden in 'een samenweefsel van verdichtelsels'. Maar wanneer is dat het geval? Zie: J. Pen, *Wie heeft er gelijk?*, Academic Service, Schoonhoven, 1989, blz. 16.

14. Tweede Kamer, vergaderjaar 1986-1987, 19700, nr. 39. Het verschil met de in de inleiding van het artikel genoemde f 7,5 mrd. (tegenvallers) plus f 4,6 mrd. (nieuw beleid) bestaat uit nominale mutaties (f 3,5 mrd.).

15. Zie ook: J.P. Lingen, R. van Putten, De erfenis van Ruding (II), *ESB*, 23 augustus 1989, blz. 828.

Tabel 5. De Miljoenennota 1990 ten opzichte van de Miljoenennota 1989

Hoofdstuk	Saldo	Uitgaven				Niet-belastingontvangsten			
		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
I	0,3	0,3	-	-	-	-	-	-	-
II	6,6	11,8	-	-4,9	-	0,3	-	-	-
III	1,2	0,2	-	-	-	-	-	-1,0	-
V	-776,3	4,9	0,3	-0,1	-807,3	-	-	-0,1	-25,8
VI	88,1	197,5	-	-54,1	-	55,3	-	-	-
VII	58,8	106,4	5,8	-33,3	-20,0	-	-	-	0,1
VIII	1135,4	754,5	813,4	-330,8	-79,3	49,5	4,0	-19,0	-12,1
IXA	121,3	-	384,3	-	-263,0	-	-	-	-
IXB	-350,8	76,2	83,4	-1,7	-35,0	83,4	488,5	-1,5	-96,7
X	38,0	475,7	7,1	-431,0	-	9,0	4,8	-	-
XI	-32,5	708,1	87,7	-435,1	-57,7	186,5	207,1	-21,4	-36,7
XII	38,5	131,3	19,9	-144,2	-	165,0	-	-12,2	-184,3
XIII	1103,6	95,5	175,1	-45,8	-159,4	-	10,2	-	-1048,4
XIV	70,7	78,8	0,8	-24,3	-15,7	-	-	-	-31,1
XV	16,2	733,0	912,6	-358,5	-1352,2	3,0	81,3	-3,0	-
XVI	104,8	428,7	25,5	-348,5	-	5,2	-	-4,3	-
OS	281,0	211,7	286,6	-211,7	-5,6	-	-	-	-
AP	1459,9	1288,3	1536,8	-879,4	-535,4	-	-	-	-49,6
GF	162,0	109,3	66,2	-13,5	-	-	-	-	-
PF	13,9	13,9	0,4	-0,2	-0,2	-	-	-	-
FIR	250,0	-	645,0	-270,0	-	-	155,0	-30,0	-
RWF	59,7	8,9	59,7	-8,9	-	-	-	-	-
EG	586,0	-	586,0	-	-	-	-	-	-
Totaal	4273,8	5434,8	5696,6	-3596,0	-3330,8	557,2	950,9	-92,2	-1484,6

- (1) Beleidsmatige uitgavenstijging
 (2) Tegenvallers bij de uitgaven
 (3) Beleidsmatige uitgavenvermindering
 (4) Meevallers bij de uitgaven

- (5) Beleidsmatige verhoging niet-belastingmiddelen
 (6) Meevallers bij de niet-belastingmiddelen
 (7) Beleidsmatige verlaging niet-belastingmiddelen
 (8) Tegenvallers bij de niet-belastingmiddelen

Blijkens deze tabel verslechtert de positie van de schatkist door de hier in aanmerking genomen posten en mutaties per saldo met f 4273 mln. De *beleidsmatige uitgavenstijgingen* belopen in totaal f 5435 mln. (kolom 1). De grootste verhogingen vinden plaats bij de aanvullende posten (f 1288 mln.), O & W (f 754 mln.), SZW (f 733 mln.), VROM (f 708 mln.) en Defensie (f 476 mln.). De *tegenvallers* bij de uitgaven bedragen in totaal f 5697 mln. (kolom 2). Deze overschrijdingen zijn geconcentreerd bij de aanvullende posten (f 1537 mln.), SZW (f 913 mln.), O & W (f 813 mln.), het Fonds Investeringsrekening (f 645 mln.), de bijdrage aan de EG (f 586 mln.), Financiën (f 384 mln.) en Ontwikkelingssamenwerking (f 287 mln.). Het gaat hierbij vaak om openeindereregelingen dan wel om gekoppelde uitgavenplafonds (EG, OS). Door een hoger dan verwacht gebruik van de desbetreffende regelingen en door de onverwacht sterke groei van de btw-opbrengst en het nationale inkomen zijn omvangrijke tegenvallers opgetreden.

Belangwekkend is de vraag in hoeverre bewindslieden erin zijn geslaagd om *beleidsmatige uitgavenverminderingen* te realiseren (tabel 5, kolom 3). Bij VROM (f 435 mln.), Defensie (f 431 mln.), SZW (f 358 mln.) en WVC (f 348 mln.) worden de hoogste bedragen omgebogen. Het is aardig om vervolgens de beleidsmatige uitgavenverhogingen (kolom 1) te vergelijken met de dito verminderingen (kolom 3). Dan blijkt Financiën (f 76 mln. aan intensiveringen) relatief veruit het minste om te buigen (f 2 mln.), terwijl beide bedragen bij Defensie elkaar nagenoeg in evenwicht houden (f 431 mln. tegen f 476 mln.). Het veelbesproken Ministerie van O & W buigt f 331 mln. om, dat is ruim 40% van het met diverse intensiveringen gemoede bedrag (f 754 mln.). De vierde kolom van tabel 5 geeft de *meevallers* bij de rijksuitgaven; in totaal belopen deze f 3331 mln. De grootste posten hebben betrekking op SZW (f 1352 mln.), BuZa (f 807 mln.) en de aanvullende posten (f 535 mln.).

Gezien de beschikbare ruimte zullen wij de kwantitatief minder omvangrijke mutaties bij de niet-belastingontvangsten niet gedetailleerd bespreken. Wij attenderen slechts

op de omvangrijke tegenvaller (f 1048 mln) bij EZ, vooral door lagere aardgasbaten (f 900 mln), zie kolom 8.

De totaalregel van tabel 5 (die is gepuurd uit bijlage 6 van de Miljoenennota) verschilt van het saldocijfer voor uitgavenoverschrijdingen en tegenvallende niet-belastingontvangsten (f 4 mrd.) in tabel 5.2.1 uit de hoofdttekst van die zelfde nota (blz. 89). Alleen na een mondelinge toelichting van Financiën kan de aansluiting tussen beide cijfers worden gelegd. Het saldo in de eerste kolom van tabel 5 (f 4.274 mln.) moet worden verlaagd met f 57 mln. wegens saldo kasverschuivingen. Na correctie voor een aardgastegenvaller (-f 900 mln.), voor twee aanvullende posten (besparingsverliezen van f 553 mln. en lagere uitgaven door de meerjarenexercitie van -f 88 mln.), alsmede voor de omzetting van de WIR-kleinschaligheidstoelag in een investeringsaf trek (f 225 mln.) resulteert f 4 mrd. wegens netto-overschrijdingen¹⁶. Hiervan bestaat f.1 mrd. uit nominale mutaties, zodat van 1989 op 1990 de relevante ongecompenseerde uitgavenoverschrijding f 3 mrd. bedraagt¹⁷.

De cijfers in tabel 5 onderstrepen eens te meer het belang dat beleidsmakers kunnen beschikken over betrouwbare meerjarencijfers. Als uitvloeisel van een aanbeveling van de Studiegroep Begrotingsruimte deed een werkgroep onderzoek naar de betrouwbaarheid van de meerjarenramingen voor de uitgaven uit hoofde van openeindereregelingen. Op langere termijn zullen de ramingen van *alle* uitgaven en die van de niet-belastingontvangsten worden verbeterd. Het onderzoek naar de openeindereregelingen heeft financieel vuil uit de rijksbegroting boven water gehaald dat oploopt tot een bedrag van f 895 mln. in 1994. Hierbij valt op, dat de raming van de rijksuitgaven voor 1990 naar beneden is

16. De besparingsverliezen en de ramingsbijstellingen door de meerjarenexercitie zijn niet in de ontwerp-begrotingen 1990 verwerkt.

17. De nominale mutaties bestaan uit de som van mee- en tegenvallers bij de uitgaven en de niet-belastingontvangsten, met uitzondering van de ABP-premie.

bijgesteld. Dit komt vooral door een herziening van de geraamde uitgaven voor de kinderbijslag (die met ingang van 1989 geheel door een rijksbijdrage wordt gefinancierd). Een nadere toelichting op deze mutatie ontbreekt. Bij de sociale verzekeringen stijgen de uitgaven per saldo met f 5,6 mrd. (niveau 1993) ten opzichte van de ramingen in de *Financiële nota sociale zekerheid 1989*. Deze sterke uitgavenstijging wordt vooral veroorzaakt door het toenemende aantal ouderen (aow) en door de volumegroei van de arbeidsongeschiktheidsregelingen (aaw/wao).

Donkere wolken

Op de Derde dinsdag hebben veel commentatoren benadrukt dat de Miljoenennota van een demissionair kabinet een technisch karakter heeft. In strijd daarmee wemelt de nota van uitspraken over het in de komende kabinetsperiode te voeren beleid¹⁸. De door zulke passages in beslag genomen ruimte had beter kunnen worden gebruikt voor een systematische evaluatie van de zogenoemde grote operaties (zoals deregulering, privatisering, afslanking van het overheidsapparaat). Het is een opvallende tekortkoming dat deze operaties, waar de beide kabinetten-Lubbers veel energie in hebben gestoken, nauwelijks aandacht krijgen. Zo blijft het volstrekt onduidelijk in hoeverre de grote operaties een bijdrage hebben geleverd aan de bereikte ombuigingen.

Sommigen verwachten dat de cijfers in de *Miljoenennota 1990* nog wezenlijk zullen veranderen, nadat eenmaal een nieuw kabinet is geformeerd. Dat zal wel los lopen. Ten eerste is er onvoldoende tijd, zeker als de formatie geruime tijd gaat vergen. Beleidsveranderingen zullen dan voor het eerst in de begroting voor 1991 zichtbaar worden. Ten tweede zijn de uitgaven inflexibel. Dat heeft behalve technische ook politieke oorzaken. Niemand wil of kan kennelijk concrete mogelijkheden voor bezuinigingen aanwijzen die samen meer dan enkele miljarden opleveren¹⁹. Ten derde is er, gegeven de consensus over een tekortreductie met 2 procentpunten nni, bij een constant peil van de publieke heffingen (in procenten van het nni) in de periode 1990-1993 slechts f 3 mrd. budgettaire ruimte voor beleidsintensivering of een tariefsverlaging van publieke heffingen²⁰. Dat snoert de beleidsruimte sterk in.

Verlaging btw-tarief

De meerderheid van de CEC beveelt aan om de voor 'nieuw beleid' beschikbare f 3 mrd. volledig te gebruiken voor een verlaging van het normale btw-tarief. Dit zou in vier jaar tijd stapsgewijs omlaag moeten van 18,5% tot 14,5%. Deze tariefverlaging vergt in totaal f 6 mrd. Een meerderheid van de CEC geeft in overweging om de ontbrekende f 3 mrd. te vinden door anderhalf miljard te bezuinigen op de rijksuitgaven en door het financieringstekort van het Rijk met slechts 1,75 punten te reduceren (van 5% nni in 1990 tot 3,25% nni in 1993). Financiën en DNB wensen het tekort met 2 tot 3 punten terug te dringen, en achten bezuinigingen van ten minste f 7,5 mrd. noodzakelijk²¹. Een verlaging van het normale btw-tarief lijkt inderdaad wenselijk, om te voorkomen dat Nederlandse consumenten bepaalde aankopen massaal in de Bondsrepubliek zouden doen. De CEC gaat echter te ver. Voorhands kan onzes inziens worden volstaan met een reductie tot 17%, dat is het midden van de door de Europese Commissie voorgestelde bandbreedte (14-20%). Indien de Bondsrepubliek het huidige tarief van 14% tot 15% verhoogt, is de resterende marge te gering om een grote verlegging van bestedingsstromen te bewerkstelligen. Bij deze optie, die f 2,25 mrd. vergt, resteert f 0,75 mrd. voor de verlaging van andere tarieven, voor extra uitgaven of voor een extra

reductie van het financieringstekort. Gegeven de grote onzekerheden die aan economische en budgettaire ramingen eigen zijn, zou het van wijs beleid getuigen het op zichzelf bescheiden bedrag van driekwart miljard gulden voorlopig als reserve voor tegenvallers achter de hand te houden. Indien deze reserve niet wordt uitgeput, ware het restant te gebruiken voor een beperking van het financieringstekort van het Rijk.

Verlaging financieringstekort Rijk

Gezien de huidige hoogconjunctuur is er aanleiding om dit tekort versneld te laten dalen. Behalve de in beginsel beschikbare f 0,75 mrd. ware daar aanvullend f 4,5 mrd. voor uit te trekken, waartegenover extra ombuigingen tot een zelfde bedrag moeten staan. Volgens de huidige inzichten zou het tekort in 1993 dan 2% nni bedragen. Een bijkomend voordeel van deze optie is dat al op middellange termijn omvangrijke inverdieneffecten optreden, door lagere rentelasten²².

Ten onrechte zwijgt de CEC over de tegenstrijdigheid tussen een feitelijke norm voor het financieringstekort en de bestaande regels van het stringente begrotingsbeleid. Deze laatste bepalen dat meevallers bij de belastingontvangsten niet mogen worden gebruikt als compensatie voor uitgavenoverschrijdingen. Een norm voor het feitelijke tekort opent hiertoe wel de mogelijkheid, die de afgelopen jaren ook is benut. Meer dan de helft van de door de hoogconjunctuur rijkelijk vloeiende extra belastingbaten is als compensatie gebruikt, terwijl de norm voor het feitelijke tekort niet werd geschonden, mede door het noemereffect. De CEC had er op moeten aandringen dat bij de lopende formatie wordt vastgelegd wat de doorslag geeft: het stringente begrotingsbeleid of de afspraak over het feitelijke tekort. Het eerste heeft onze voorkeur, omdat zo doende de budgetdiscipline wordt versterkt.

Nieuw beleid, lagere belastingen

Gelet op de verkiezingsuitslag zullen beleidsmakers in de komende jaren voor ten minste enkele miljarden 'ander' beleid willen voeren. Indien geen reserve voor tegenvallers wordt gevormd en wordt gekozen voor een tekortreductie met 2 procentpunten nni, is voor beleidsintensivering, zoals eerder aangegeven, initieel een schamele driekwart miljard gulden beschikbaar. Extra ruimte ontstaat door ombuigingen (ten opzichte van het uitgavenverloop conform de meerjarencijfers) of door de tarieven van andere belastingen dan de btw te verhogen. De Miljoenennota bevat een overzicht, waaruit blijkt dat het toptarief van onze loon- en inkomstenbelasting na Oort (60%) nog steeds hoger is dan in de meeste andere industrielanden. Hieraan verbindt de demissionaire bewindsman de conclusie dat ook het IB-tarief verder omlaag moet. Zo'n uitspraak past hem niet. Bovendien heeft een vergelijking van tariefpercentages slechts betrekkelijke waarde. Hoge IB-tarieven duiden er vaak op dat de heffingsgrondslag sterk is uitge-

18. Ten onrechte wordt in de begroting-1990 geen rekening gehouden met de verhoging van de sociale uitkeringen krachtens de Wet Aanpassingsmechanismen per 1 juli 1990. Het demissionaire kabinet 'heeft aangenomen' dat de WAM voor die tijd zal zijn gewijzigd en regeert zo over het eigen politieke graf heen.

19. In de verkiezingsprogramma's van de grote politieke partijen worden expliciet bezuinigingen aangegeven tot een bedrag van f 0,2 mrd. (CDA), f 1,5 mrd. (D66), f 2,0 mrd. (PvdA) en f 3,0 mrd. (VVD). Zie: CPB, op.cit., Den Haag, augustus 1989, blz. 8. De grote meerderheid van de CEC acht slechts ombuigingen tot een bedrag van f 3 à 5 mrd mogelijk (zie CEC, op.cit., blz. 9). Deze mogelijkheden worden bovendien wel heel globaal aangeduid.

20. *Macro Economische Verkenning 1990*, blz. 163.

21. *Nota ten behoeve van de kabinetsformatie*, blz. 39.

22. De omvang van dit inverdieneffect belooft, onder aannemelijke veronderstellingen, in 1994 al f 0,8 mrd. Zie: Flip de Kam, Brief aan de informateur, *Intermediair*, 1 september 1989, blz. 45.

hold door vrijstellingen en aftrekposten. De effectieve belastingdruk voor individuen zal daardoor lager zijn dan een tariefoverzicht suggereert. Zo blijkt uit een recente studie van het Planbureau dat de effectieve tarieven voor spaarders en beleggers in Nederland lager zijn dan in enkele omringende OESO-landen, waaronder de Bondsrepubliek²³. Dit komt onder meer, doordat particuliere vermogenswinsten in ons land onbelast blijven en door de fiscale faciëring van het pensioensparen.

Het grootste bezwaar van enige verhoging van de effectieve druk van belastingen en sociale premies is niet dat beleggers en mobiele werknemers worden geprikkeld om hun activiteiten in andere landen te ontplooiën. Veel belangrijker is een ander bezwaar van deze optie: naarmate de spanning op delen van de arbeidsmarkt in de loop van de jaren negentig verder oploopt, zullen tariefstijgingen eerder worden afgewenteld door loonsverhogingen. Dit brengt de groei van de werkgelegenheid in gevaar, aangezien empirisch onderzoek indiceert dat de elasticiteit van de vraag naar arbeid met betrekking tot de lonen ongeveer -0,5 is²⁴. Anders gezegd, een uitbreiding en verbetering van bepaalde publieke voorzieningen moet worden afgewogen tegen toekomstige werkgelegenheid en produktiegroei.

Te verwachten tegenvallers

Tot nu toe is stilzwijgend aangenomen dat de thans beschikbare meerjarencijfers een adequaat beeld geven van de te verwachten ontwikkeling van de publieke uitgaven. Om verschillende redenen is dit *niet* het geval. Ten eerste kan kritisch onderzoek van de meerjarencijfers voor andere regelingen dan die met een open einde nog tot de nodige opwaartse bijstellingen leiden. Dit onderzoek staat te gebeuren. Ten tweede moet worden gerekend op nieuwe tegenvallers, waarmee – naar de ervaring van de jaren tachtig leert – per kabinetsperiode zeer vele miljarden zijn gemoeid. Enkele van de hierna genoemde posten worden ook in het CEC-rapport aangestipt²⁵.

De afgelopen jaren is de opgebouwde overreserve bij het ABP gebruikt om een snelle premiedaling te realiseren. Dit jaar is de ABP-premie 8,3%. Het ABP meent dat de premie de komende jaren omhoog moet²⁶. Afhankelijk van de concrete vormgeving van het op stapel staande systeem van flexibele premiestelling ontstaat een tegenvaller die oploopt tot f 700 à 800 mln. Hierbij is aangenomen dat de premie zal oplopen tot circa 10,5% in 1994.

Aan de meerjarencijfers ligt onder andere ten grondslag de veronderstelling dat het volume van de voor de vergrijzing zeer gevoelige sectoren bejaardenzorg en gezinszorg niet zal toenemen. In de sector gezondheidszorg wordt wegens de vergrijzing rekening gehouden met 1% volumegroei²⁷. Toepassing van dit percentage op bejaardenzorg en gezinszorg impliceert een uitgavenstijging oplopend tot f 150 mln. in 1994.

De meerjarencijfers laten zien dat belangrijke ombuigingen nog concreet moeten worden ingevuld. Zo loopt de niet ingevulde taakstelling voor O & W op tot f 490 mln. in 1994²⁸. Uit de meerjarenramingen van VROM is f 100 mln. verdonkeremaand, die in 1994 echter wel mogen worden uitgegeven²⁹. In de sfeer van de sociale zekerheid en de gezondheidszorg moet nog f 1,3 mrd. aan ombuigingen worden ingevuld³⁰. Hier dreigen verdere overschrijdingen door de ontwikkeling van de rechtspraak.

Risico's door de loon- en rente-ontwikkeling laten wij dan nog buiten beschouwing.

Betere beheersing publieke uitgaven

Al met al zijn de budgettaire risico's in de eerste helft van de jaren negentig aanzienlijk. Het tekort wordt onvoldoende gereduceerd en er is weinig budgettaire ruimte voor een verlaging van de tarieven van publieke heffingen of voor beleidsintensiveringen. Nieuwe tegenvallers tekenen zich

af. Ombuigingsonmacht en een gebrekkige uitgavenbeheersing vormen de grondoorzaken van deze onbevredigende toestand. Ter verbetering van de begrotingsdiscipline zouden bij de lopende formatie per begrotingshoofdstuk stringente uitgavenlimieten kunnen worden afgesproken, waarmee de bewindslieden het verder moeten doen. De CEC geeft in overweging ministers bij het begin van de rit een 'enveloppe' met beschikbare middelen toe te zeggen, en daarmee basta³¹. In de praktijk blijken 'harde' afspraken over het toegestane uitgavenverloop weinig doeltreffend te zijn als instrument om de budgettaire discipline te handhaven. Bovendien kan voor overschrijdingen bij open-einde-regelingen pas achteraf compensatie worden gezocht. Daarom valt te overwegen om in een nieuw regeerakkoord tevens te bepalen dat ministers pas geld voor nieuw beleid mogen uitgeven, nadat zij alle overschrijdingen uit het verleden hebben gecompenseerd. Blijkens tabel 5 belopen de beleidsmatige uitgavenstijgingen in 1990 f 5435 mln. Dat is ruim een miljard gulden meer dan het bedrag waarmee de positie van de schatkist per saldo verslechtert (f 4274 mln.). Zou de nieuwe regel volgend jaar al worden toegepast, dan hoeft dus op het eerste oog het begrotings-saldo van 1989 op 1990 niet te verslechteren, terwijl nog ruim f 1 mrd. voor intensiveringen beschikbaar blijft. Een analyse per begrotingshoofdstuk laat echter zien dat beleidsmatige intensiveringen (tabel 5, kolom 1) soms onvoldoende zijn om de saldo verslechtering geheel op te vangen (tabel 5, saldokolom). Dit is het geval bij O & W, EZ, OS en Gemeentefonds, EG en Fonds investeringsrekening. In deze gevallen biedt de nieuwe regel geen volledig soelaas. Desondanks zou invoering ervan een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan het herstel van de tucht onder de 'spending departments'.

Los hiervan staat of valt een succesvol budgettaire beleid met het vertrouwen onder de ministers van de Kroon dat alle collegae zich loyaal aan de gemaakte afspraken houden en hun deel van de afgesproken ombuigingen nemen³². Pas wanneer aan deze belangrijke voorwaarde is voldaan, ontstaat uitzicht op een betere beheersing van de publieke uitgaven. Dat zou met recht een keerpunt zijn.

**Flip de Kam
Cees Sterks
Jakob de Haan**

23. H.J.M. ter Rele, *Het fiscale klimaat om te sparen en investeren in een aantal landen*, CPB, Den Haag, juni 1989.

24. Zie bij voorbeeld: J.J.M. Theeuwes, Arbeid en belasting, *Preadviezen 1988* van de Koninklijke Vereniging voor de Staatshuishoudkunde, Stenert Kroese, Leiden/Antwerpen, blz. 111-143.

25. *Nota ten behoeve van de kabinetsformatie*, blz. 54-59.

26. Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds, *Jaarverslag 1988*, blz. 10.

27. Het Sociaal en Cultureel Planbureau heeft al een aantal keren op deze discrepantie gewezen. Zie bij voorbeeld: SCP, *Trendrapport kwartaire sector 1970-1993*, Rijswijk, 1989, blz. 30.

28. *Miljoenennota 1990*, blz. 243.

29. Tweede Kamer, vergaderjaar 1988-1989, 21270, nr. 3, blz. 5, voetnoot 1 onder de tabel. Dit wetsontwerp bevat de eerste wijziging van de VROM-begroting 1989 naar aanleiding van de *Voorjaarsnota 1989*. Het laat zien welke compensaties in de jaren 1990-1994 worden gesteld tegenover een overschrijding met 1,2 mrd. ('uitfinancieringsproblematiek'). Een goede toelichting op deze compensaties (in 1991 en latere jaren) is nergens te vinden. Niet in dit wetsontwerp, niet in de *Voorjaarsnota 1989*, niet in de verticale toelichting in de *Miljoenennota 1990*. Zo wordt de kwaliteit van compensaties voor uitgavenoverschrijdingen vrijwel oncontroleerbaar. Wij hebben de indruk dat dit euvel eigen is aan de meeste suppletore begrotingswetten. Dat moet anders.

30. *Nota ten behoeve van de kabinetsformatie*, blz. 49.

31. Idem, blz. 68.

32. J. Toirkens, *Schijn en werkelijkheid van het bezuinigingsbeleid 1975-1986*, Kluwer, Deventer, blz. 339.