

De Miljoenennota: lastenverlichting boven tekortbestrijding

C. van Ewijk*

De Miljoenennota belooft voor 1995 een forse impuls van de economie in de vorm van lastenverlichting. Vermindering van het financieringstekort krijgt een lagere prioriteit. De kosten van dit begrotingsbeleid worden afgewenteld op de komende generaties, terwijl de baten ervan onzeker zijn: de lastenverlichting is conjunctureel slecht getimed, en er mogen geen al te grote effecten van worden verwacht voor de harde kern van de werkloosheid.

De eerste Miljoenennota van het nieuwe kabinet ademt vooral de geest van pragmatisme. Er wordt geen 'grand design' ontvouwd van de Nederlandse economie. Het economisch beleid richt zich op de belangrijkste knelpunten. Toch worden voorzichtig lijnen uitgezet waarlangs de paarse coalitie tot vernieuwing zou kunnen komen. Meer dan in voorgaande miljoenennota's wordt nadruk gelegd op kwalitatief beleid zoals de kerntaken van de overheid, de-regulering, herstel van de marktwerking, en privatisering van bepaalde overheidstaken. Dit kwalitatieve beeld moet echter nog grotendeels worden ingevuld. Of het kabinet in de komende vier jaar werkelijk een economische klimaatverandering tot stand kan brengen, kan pas later worden beoordeeld.

Gunstige Ausgangssituatie

De nieuwe Miljoenennota is geschreven onder gunstige gesternte. De economie trekt sneller aan dan verwacht. Het huidige kabinet heeft daardoor een eenvoudiger start dan het vorige kabinet. In 1991 lag er een dik pakket van nog in te vullen bezuinigingsmaatregelen op tafel, en lagen er nieuwe tegenvallers in het verschiet. Het huidige kabinet mag daarentegen stilzwijgend, en vaak ook openlijk, rekenen op meevallers in de toekomst.

Dit neemt niet weg dat de Ausgangssituatie voor het nieuwe kabinet zeer zorgelijk is. Het financieringstekort is in dit jaar naar verwachting wel iets lager dan in 1990, maar dat is vooral te danken aan incidentele maatregelen, zoals de verkoop van de PTT (zie tabel 1). De collectieve lastendruk is nog steeds even hoog als in 1990, en de netto schuld van de overheid is verder opgelopen. Tegenover dit gemengde beeld van de overheidsfinanciën, staat een zeer negatief beeld van de arbeidsmarkt. De werkloosheid is tussen 1991 en 1994 opgelopen met 155.000 personen. Mede hierdoor is de verhouding tussen inactieven en actieven verslechterd van 81,6 tot 85%. Met een gemiddeld aantal gewerkte uren van 20 per hoofd van de bevolking (20-64 jaar) neemt Nederland thans de laagste plaats in van de Europese Unie

(EU-gemiddelde 24 uur). Vooral bij laaggeschoolden is de arbeidsparticipatie in Nederland zeer laag.

Tweslachtigheid

Het optimisme dat uit de Miljoenennota en de MEV spreekt, komt voort uit het feit dat de conjunctuur minder slecht is dan eerder werd verwacht. Na het schrik-effect van de regeringsverklaring kan nu beter nieuws worden gebracht. Het verdelen van meevallers is immers aantrekkelijker dan het verdelen van tegenvallers.

De Miljoenennota neemt hierbij echter een tweeslachtige houding in. Bij de meerjaren-perspectieven is vastgehouden aan de (te) voorzichtige prognoses van het 'behoedzame' scenario van het CPB. Deze keuze is bewust gemaakt, hoewel ook de tijd te kort was om de ramingen te herzien. Politiek kan het verstandig zijn om van een conservatieve prognose uit te gaan, maar economisch gezien is het toch een beetje vreemd om het beleid niet te baseren op de best beschikbare gegevens. Dit levert ook een vreemde tweeslachtigheid op: in de zijlijn, maar soms ook direct, wordt op tal van plaatsen toch gespeculeerd op een gunstiger uitkomst dan officieel vermeld. Zo kan het voorgenomen trendmatige begrotingsbeleid alleen slagen als het financieringstekort in werkelijkheid door meevallende belasting-opbrengsten beneden het geraamde tekort blijft.

Ook ter verdediging van de magere resultaten op het gebied van werkloosheid wordt erop gewezen, dat de aantrekkende economie waarschijnlijk voor een 'meevaller' zal zorgen. Dat de snellere groei tegelijkertijd ook een bom onder de plannen legt in de vorm van een niet te vermijden loonstijging, wordt verzwegen. Zeker bij een oplevende conjunctuur zal de toch al gekleurde prognose van een nullijn voor de contractlonen als 'wishful thinking' bestempeld moeten worden.

* De auteur is hoogleraar economie aan de Universiteit van Amsterdam en de Katholieke Universiteit Brabant.

Ten slotte zal moeten blijken of bij meevallende inkomsten de minister van Financiën bestand zal zijn tegen nieuwe claims. Om zich hiertegen te wapenen, is in de miljoenennota reeds vastgelegd hoe eventuele meevallers verdeeld zullen worden: eerst verdere reductie van het financieringstekort tot 2,7% ni, vervolgens meer geld voor justitie en politie, en daarna lastenverlichting of verdere tekortreductie. Hieraan is echter cryptisch aan toegevoegd "waarbij de noodzaak van maatregelen ten behoeve van structuurversterking een aparte afweging vraagt", waarmee het voorgaande weer op losse schroeven lijkt te staan.

Dat het in de praktijk niet zo eenvoudig zal zijn, blijkt al direct bij de uitvoering van de begroting voor 1994. Mede op grond van de meevallende belastingopbrengsten is besloten tot het "slechts gedeeltelijk compenseren van problematiek 1994".

Probleem nummer één: werkloosheid

De voorspoedige economische ontwikkeling neemt niet weg dat het nieuwe kabinet voor enorme problemen staat. Terecht wordt herstel van de werkgelegenheid als prioriteit nummer één van het beleid aange-merkt. Speerpunt van het werkgelegenheidsbeleid is een lastenverlichting van f 4 mrd, die meteen in 1995 zal worden gerealiseerd. Het is de bedoeling dat vooral arbeid aan de 'onderkant' van de arbeidsmarkt goedkoper en aantrekkelijker wordt gemaakt. Van de f 4 mrd wordt f 1,7 mrd gebruikt voor verlaging van het tarief van de eerste schijf, en f 0,6 mrd voor verlaging van de werkgeverslasten (door invoering van een franchise in de ZFW-premie). Opvallend genoeg wordt geaccepteerd dat het financieringstekort hierdoor in het komende jaar zal oplopen. Pas in latere jaren wordt deze stijging weer goedge maakt door omvangrijke nieuwe ombuigingen op de uitgaven.

Naar verwachting (van het CPB) zal het voorgestelde beleid een gunstig effect hebben op de werkgelegenheid van circa 100.000 arbeidsjaren in 1998. Door bevordering van deeltijdarbeid zal het effect in personen groter zijn. Helaas is dit echter lang niet voldoende om een daling van de werkloosheid te bereiken. Mede door de - demografische bepaalde - stijging van het arbeidsaanbod blijft de werkloosheid volgens het behoedzame scenario van het CPB nog steeds boven de 700.000. De inactieven-actieven verhouding daalt mondjesmaat van 86 in 1994 tot 85 3/4 in 1998. Is dit voldoende om aan de 'sociale norm' van premier Kok te voldoen, of wordt hier ook stiekem gehoopt op een meevallend resultaat?

Is het beleid voldoende?

Het is de vraag of de lastenverlichting wel het meest geschikte middel is om de werkloosheid te verminderen. De maatregel is erg algemeen en verandert vooral het algemene niveau van loonkosten. Uit de ervaringen met de lang volgehouden loonmatiging blijkt ook dat hierdoor misschien wel het algemene investeringsklimaat verbetert, maar dat het nauwelijks helpt om de harde kern van de werkloosheid, de langdurige werkloosheid en de werkloosheid onder laaggeschoolden, te verminderen. Het is dan de vraag of las-

Tabel 1. Overheidsfinanciën 1990-1995

	1990	1994	1995
Financieringstekort (% ni)	4,4	2,9	3,4
idem, geschoond voor incidentele posten	5,5	4,7	4,4
Bruto schuld collectieve sector (% ni)	78,8	79,1	79,7

tenverlichting niet een erg dure maatregel is, die weinig toegesneden is op het eigenlijke probleem. Bovendien is de timing gezien het verrassende conjuncturele herstel ongelukkig.

De kern van het werkloosheidsprobleem betreft vooral de werkloosheid onder laaggeschoolden, waaronder veel allochtonen. Mede door de technische ontwikkeling is de vraag naar laaggeschoold personeel drastisch afgenomen. Met het stijgen van het algemene scholingsniveau komen laaggeschoolden slechts zeer moeizaam aan de slag. De hoogte van de uitkeringen staat voldoende loondaling in de weg, hetgeen in het huidige systeem van sociale zekerheid leidt tot inactiviteit. De enige echte oplossing op wat langere termijn is verbetering van het scholingsniveau. Dit vergt echter tijd. Op korte termijn is het van belang de prikkel om te werken te versterken. Dit kan op minder creatieve (verlagen van de uitkeringen), en meer creatieve manieren (activerend arbeidsmarktbeleid door beter toezicht, experimenten met werken met - gedeeltelijk - behoud van uitkering, banenpools, jeugdwerkgarantieplan). Ook het verkleinen van de wig door algemene lastenverlichting biedt een bijdrage, maar deze is onvoldoende om echt soelaas te bieden.

Het vorige kabinet zocht - zeker in de eerste jaren - de oplossing vooral in activerend arbeidsmarktbeleid. Het nieuwe kabinet lijkt minder vertrouwen te hebben in dit beleid, en kiest voor de eerste weg. Een reeks van maatregelen is er op gericht om uitkeringen minder aantrekkelijk en toegankelijk te maken. Het 'afschatten' van arbeidsongeschikten en inperking van de WW en wachtgeldregelingen springen hierbij in het oog. Ook de - halve - loskoppeling van de uitkering past in dit kader (overigens zou ook de door het kabinet zo strek afgeraden loonstijging een gunstig effect op het verschil tussen lonen en uitkeringen kunnen hebben, en daardoor de werkloosheid kunnen verkleinen). Maar ook indirect wordt - mede door de vakbeweging - gewerkt aan een beleid om de kloof tussen contractlonen en uitkeringen te vergroten, bij voorbeeld door het bevorderen van vormen van niet-looninkomen voor werknemers, zoals spaarloonregelingen, winstdeling, arbeidsduurverkorting, enzovoort.

Hoe je het ook wendt of keert, dit beleid is gericht op een effectieve daling van de uitkeringen ten opzichte van de lonen. Voor sommigen, met name voor langdurig arbeidsongeschikten, kan dit drastische vormen aannemen. Voor hen betekent deze 'Verelendung'-strategie inderdaad de druk om werk te zoeken. Echter, als er niet gelijktijdig voor wordt gezorgd dat deze mensen aan werk geholpen worden, kan het beleid moeilijk als sociaal worden verkocht. Voor deze groep biedt de algemene lastenverlichting

geen soelaas. Op dit punt is de positie van de coalitie (met name de PvdA) zeer ambivalent: enerzijds wordt loonmatiging bepleit met het oog op de gewenste solidariteit tussen werkenden en uitkeringsgerechtigden, terwijl anderzijds juist wordt gezocht naar middelen om de verschillen te vergroten. Als het activerend arbeidsmarktbeleid faalt, is het loslaten van solidariteit de bittere consequentie van de ingeslagen weg. Hier ligt een spilfunctie voor minister Melkert van Sociale Zaken.

Afwenteling op komende generaties

Dank zij het feit dat de overheidsfinanciën door het vorige kabinet weer min of meer onder controle zijn gebracht, kan worden teruggekeerd naar het trendmatige begrotingsbeleid, zoals ook voorgesteld door de Studiegroep Begrotingsruimte¹. Voor het begrotingsproces is het een grote verbetering dat nu van een vast pad voor de totale overheidsuitgaven kan worden uitgegaan. Om ruimte te maken voor de lastenverlichting is vastgelegd dat de uitgaven jaarlijks met gemiddeld 0,7% reëel zullen worden ingekrompen. Er wordt ook nog wel een pad aangegeven voor het financieringstekort, maar dit geldt niet langer als doel, maar als plafond voor het feitelijke tekort. Bij een gunstiger ontwikkeling – waar men zoals gezegd van uit gaat – is het de bedoeling dat het financieringstekort lager zal uitkomen. Mocht onverhoopt de ontwikkeling tegenvallen, dan moeten de belastingen worden verhoogd om binnen het plafond voor het financieringstekort te blijven.

Bij de invulling van het beleid heeft het kabinet voor een ruimere norm voor het financieringstekort gekozen dan de structurele norm van 1,75% van de Studiegroep. De norm (het plafond) is voor 1998 gesteld op 2,9% ni. Bij een meevallende groei mikt het kabinet op 2,7% ni. Volgens de Studiegroep zou in dat geval het feitelijke tekort op circa 0,7% ni uit moeten komen (1,75% -1% vanwege de gunstige conjunctuur). Bij de keuze tussen lastenverlichting en tekortreductie heeft het kabinet vooral gekozen voor lastenverlichting. Anders dan het vorige kabinet zich had voorgesteld, zal ook na 1994 de staatsschuld nog verder stijgen (zie ook tabel 1). Dit ondanks de camouflage door 'broekzak vestzak'-maatregelen als verkoop van staatsdeelnemingen en incidentele posten. Belangrijker dan de bruto staatsschuld is het netto vermogen van de overheid; dit zal tussen nu en 1998 aanzienlijk verder worden uitgehold. Om het netto vermogen te stabiliseren zou het vorderingentekort structureel teruggebracht moeten worden tot zo'n 1% ni. Het feitelijke vorderingentekort zal hier met gemiddeld zo'n 3% ruim boven liggen.

Het kabinetsbeleid, en hierin tekent zich weer het pragmatisme, vaart blind op de 'voodoo-economie' van Maastricht². Hiervoor is een financieringstekort van minder dan 3% ni voldoende. Voor de staatsschuld rekent het kabinet op coulance van de EU, mede op grond van het feit dat gecorrigeerd voor het omvangrijke vermogen van het ABP Nederland wel de EMU-toets kan doorstaan. Enige inhoudelijk overwegingen over de gewenste omvang van de staatsschuld ontbreekt echter in de regeringsstukken,

evenals overigens in het rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte.

Het zou beter zijn wanneer de regering zich hier wel over had bezonnen. Dan zou men hoogstwaarschijnlijk een andere prioriteitsstelling hebben gevolgd bij de keuze tussen lastenverlichting en tekortreductie. De huidige oplopende staatsschuld houdt in dat de lasten van het huidige beleid worden doorgeschoven naar de komende generaties³. Dit kan redelijk zijn indien men verwacht dat de inkomens in de toekomst sterk zullen stijgen. Door een schuld als erfenis achter te laten, kunnen wij een voorschot nemen op het inkomen van onze kinderen. Echter, het ligt niet in de lijn der verwachting dat de lasten beter door toekomstige generaties gedragen kunnen worden. Integendeel, door de vergrijzing zal in de komende decennia de last van de toenemende zorg en overdrachten aan de ouderen aanzienlijk toenemen. Het aantal actieven tussen de 20 en 65 neemt af, waardoor de druk op het inkomen zal stijgen. Daarom zal de versturende werking van belastingen in de toekomst eerder toenemen dan minder worden. Meer dan nu is in de eerste helft van de 21e eeuw van belang dat de collectieve lasten worden beheerst.

In dit licht bezien is stabilisatie van de staatsschuld onvoldoende; zeker bij een herstellende economie zou een meer dan 'normale' conjuncturele vermindering van de (netto) staatsschuld op zijn plaats zijn. De vermogenspositie van de overheid moet daarbij in samenhang worden gezien met onderdelen van het nationale vermogen, zoals de fysieke en technologische infra-structuur. Ook de milieu-schuld en de investeringen in human capital vormen een deel van het nationaal vermogen. Het regeringsbeleid heeft weinig aandacht voor deze lange-termijnaspecten. Met de nadruk die wordt gelegd op lastenverlichting (een douceurtje voor de huidige verdienende generaties) dreigen de lasten te worden afgewenteld op de aankomende generaties. De bezuinigingen op onderwijs (ook een nationaal kapitaalgoed) en de omzetting van studiebeurzen in leningen versterken deze tendens. Waarom worden wel de studiebeurzen afgeschaft, en niet bij voorbeeld de hypotheek-af trek? Ook het feit dat stelselwijzigingen meestal vooral de instromende generaties treffen, en de bestaande rechten worden ontzien, werkt in dezelfde richting. Enigszins malicieus kan men zich afvragen of dit het beleid is van de generatie van veertigers, die zelf in de jaren zestig en zeventig hebben mogen profiteren van de welvaartsstaat⁴.

1. *Naar een trendmatig begrotingsbeleid*, negende rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte, Den Haag 1993.

2. W.H. Buijter, De budgettaire voodoo van Maastricht, *ESB*, 8 maart 1992, blz. 268-272.

3. De omvang van de schuld kan ook een signaal over de geloof- en kredietwaardigheid van de overheid zijn, zie hiervoor H.J. Brouwer in ditzelfde nummer van *ESB*.

4. Zie ook Hans van Ewijk, *De Verschuiving: de veranderingen van status van jongeren in de jaren tachtig*, dissertatie, Nijmegen, 1994.

Kwalitatief beleid

Of dit kabinet er in zal slagen om werkelijk economische vernieuwing door te voeren, is vooralsnog een open vraag. Alles hangt af van de invulling en uitvoering van de meer kwalitatieve beleidsvoornemens, zoals het mededingingsbeleid, (de-) regulering, het arbeidsmarktbeleid, en de herstructurering van de sociale zekerheid. De effecten van dit, grotendeels nog niet ingevulde, beleid zijn echter ongewis.

Een eerste vereiste is dat de kwaliteit van de besluitvorming zelf verbetert. Zo staat het begrotingsbeleid nog vooral in het teken van de 'gevechten' tussen de departementen, over wie de bezuinigingen zal dragen. De effectiviteit wordt daarbij – noodgedwongen – vooral afgemeten aan de effecten op het financieringstekort.

Voor verantwoorde besluitvorming moet aan vier voorwaarden zijn voldaan:

- in de eerste plaats is een adequate boekhouding vereist. Het financieringstekort biedt een slechte maatstaf voor de budgettaire effecten van het beleid. De financiële positie van de overheid moet worden afgelezen uit veranderingen in het netto vermogen, en niet aan de bruto staatsschuld. Dit voorkomt optische operaties als aflossingen van woningwetleningen en verkoop van staatsdeelnemingen;
- ten tweede moet het budgettaire beleid worden beoordeeld op zijn gevolgen voor de nationale welvaart. Zo lag het belang van privatisering van de PTT niet in de financiële opbrengst ervan voor de overheid (bij goede waardering is het effect ervan op de staatsbalans nihil), maar in het feit dat door de-regulering en concurrentie de efficiëntie toeneemt. Iets dergelijks geldt voor het leeuwedeel van de voorgestelde lastenverlichting. Van de f 9 mrd lastenvermindering bestaat f 4,9 mrd uit de verschuiving van de lasten van de Ziektewet, WAO en ZFW naar de particuliere sector. Het directe financiële effect hiervan voor de particuliere sector is nihil. Waar het om gaat is of het systeem beter gaat werken, zonder dat het ongewenste neven-effecten heeft. Vooral bij de privatisering van de WAO moet dit nog blijken. Bij de huidige voorstellen, waarbij de last naar bedrijven (en niet naar individuen) wordt geschoven, bestaat het risico dat scherpere selectie door werkgevers het voor oudere en 'zieke' werknemers nog moeilijker maakt om werk te vinden;
- in de derde plaats dient de bestuurlijke inrichting zo te zijn dat integrale afweging van de overheidsuitgaven kan plaatsvinden. Het bestaan van schotten tussen de departementen – in combinatie met een eng financiële invalshoek – leidt er ook toe dat vooral uitgavencategorieën die een autonome sterke groei vertonen onder budgettaire druk komen te staan. Voorbeelden hiervan zijn het onderwijs en de zorg-sector; hoewel de expansie in beide sectoren vooral door demografische factoren wordt veroorzaakt, wordt de groei ervan als een financieel probleem aangemerkt. Omgekeerd, is het onvoldoende om de daling van het aandeel van

overheidsinvesteringen op zich als argument te gebruiken om hiervoor extra gelden te reserveren;

- ten slotte dienen de kosten en baten van maatregelen zoveel mogelijk te worden geobjectiveerd. De ervaring rond grote projecten als de Betuwelijn (en Schiphol) leert dat de besluitvorming snel wordt gedomineerd door sterke lobby's pro en contra. Een extra probleem hierbij is dat ook de departementen zelf als belanghebbende betrokken zijn. Objectiviteit van het beleid dient te worden gewaarborgd door regels vast te leggen voor de integrale afweging van kosten en baten. In dit kader is het mij niet duidelijk of de aangekondigde efficiëntieverbetering in de vorm van bezuiniging op de budgetten voor extern onderzoek van de ministeries niet een al te fraai eufemisme is. Te vaak ontbreekt nu al een objectiverende tegenmacht in de beleidsvoorbereiding. De officiële onderzoeksinstituten van de ministeries vervullen veelal een moeilijk te verenigen dubbelrol als onderzoeker en beleidsvoorbereider (en -verkoper). In plaats van minder uitbesteding van onderzoek lijkt daarom meer uitbesteding eerder voor de hand te liggen. Dit geldt in beginsel ook voor de voorbereiding van het macro-economische beleid en invloedrijke macro-economische verkenningen zoals de MEV.

Tot besluit

Het nieuwe kabinet geeft voorrang aan lastenverlichting boven vermindering van het financieringstekort. Door de stijgende netto staatsschuld, de groeiende milieu-schuld en de onevenredige bezuinigingen op instromende generaties, wordt de last van het begrotingsbeleid afgewenteld op de komende generaties. Dit legt een grote verantwoordelijkheid op het kabinet om hier een forse verbetering van de kwaliteit van de Nederlandse economie tegenover te stellen. De eerste vereiste daarvoor is de effectieve bestrijding van de werkloosheid. De hierop gerichte lastenverlichting is niet alleen conjunctureel slecht getimed, ook mogen hiervan geen al te grote effecten worden verwacht op de harde kern van de werkloosheid.

Casper van Ewijk