

# De tussenbalans als kans

A.P.W. Melkert en W.A. Vermeend\*

**D**e tussenbalans is meer dan het kloppend maken van de boekhouding van de overheid. De budgettaire problemen kunnen worden opgelost door maatregelen ter verlaging van de aantallen werklozen, arbeidsongeschikten en zieken, beperking van de lopende uitgaven, verbetering van de efficiency en verhoging van de inkomsten. Daarnaast biedt de tussenbalans de gelegenheid voor verbetering van de economische structuur door bevordering van loonmatiging en daarmee werkgelegenheid, een evenwichtige lastenverdeling en bescherming van het milieu.

In de loop van januari vindt in het kabinet de besluitvorming plaats over de zogenoemde tussenbalans. Voor deze tussentijdse evaluatie zijn drie redenen. Ten eerste wordt hiermee gevolg gegeven aan een aanbeveling van de studiegroep Begrotingsruimte<sup>1</sup>. Deze aanbeveling pleitte voor een betere, systematische beheersing van de rijksuitgaven. Ten tweede kan de tussenbalans het voornemen in het regeerakkoord betreffende een "nadere evaluatie van de groei en andere relevante factoren die nu in de ramingen besloten liggen" ten uitvoer brengen<sup>2</sup>. Ten derde vormt de samenloop van de tegenvallende staat van de boedel<sup>3</sup>, de beduidend bij de raming achterblijvende belastingopbrengsten, de structureel hogere rentekosten alsmede de economische onzekerheid rondom de Golfcrisis een belangrijke aanleiding om het moment van de tussenbalans naar voren te halen. De nu nog ruime tijd binnen deze kabinetsperiode kan aldus optimaal worden benut. In dit artikel willen wij de achtergrond schetsen van de problemen die aan de orde zullen komen. Daarna presenteren wij een overzicht van beleidsmaatregelen die tot een oplossing kunnen bijdragen.

## De uitgangssituatie

In het verlengde van de voorlopige veronderstellingen van het CPB<sup>4</sup> is er op dit moment geen bestuurlijke reden om de groeiramingen ten opzichte van het regeerakkoord te wijzigen. Er liggen echter enige risico's op de loer. De conjuncturele vooruitzichten zijn ongewis. De situatie in de Golf en de verwachte recessie in de VS kunnen ook op de conjunctuur in Nederland een verzwakkende invloed hebben. De Duitse eenwording daarentegen zou dit effect weer goed kunnen maken. Risico's van binnenlandse aard zijn te vinden in het groeiende beroep op het stelsel van sociale zekerheid. Het aantal arbeidsongeschikten is onrustbarend gestegen en ondanks een aantrekkende arbeidsmarkt dreigt de werkloosheid te traag te dalen. Tegen deze achtergrond is de regering in begrotingsproblemen geraakt<sup>5</sup>. De meest recente gegevens van het Ministerie van Financiën geven een indicatie van de omvang van de op te lossen problematiek. Uit tabel 1 blijkt dat bij ongewijzigd beleid het

tekort ten opzichte van de doelstelling in het regeerakkoord zal oplopen tot ongeveer f 13,7 mrd. Hier van is f 4,8 mrd. het netto resultaat van belastingtegenvallers, is f 6,4 mrd. veroorzaakt door uitgavenoverschrijdingen (met name rentekosten) en is een gat f 2,6 mrd. een tekortoverschrijding die reeds in de Startbrief was verwerkt in verband met het niet halen van het afgesproken tijdpad.

Dit beeld kan van enige kanttekeningen worden voorzien. Ten eerste heeft Financiën vooralsnog afgezien van het ramen van de doorwerkende effecten van mogelijke tegenvallers in de contractloonontwikkeling. De meerderheid van de Centraal-Economische Commissie (CEC) daarentegen rekent met forse bedragen en wel des te meer naarmate in de tussenbalans een groter pakket aan lastenverzwakkende maatregelen zou zijn opgenomen. Wij onderschatten de mogelijk hiermee gemoeide problematiek niet. Juist daarom is het des te meer van belang al die maatregelen overeen te komen die bijdragen aan een gematigde loonontwikkeling. Een budgettering van de meerkosten boven de in het regeerakkoord reeds voorziene contractloonstijging (0,5% gemiddeld per jaar) is in dit licht onwenselijk en niet opportuun. Een nader af te spreken beheersproce-

\* De auteurs zijn lid van de Tweede Kamer voor de Partij van de Arbeid. Deze bijdrage geeft hun persoonlijke opvattingen weer.

1. Achtste rapport studiegroep Begrotingsruimte, *Naar gezonde overheidsfinanciën*, januari 1989, blz. 38. Hierin wordt aanbevolen door een 'mid term review' tot een "algemene tussentijdse herziening van de budgettaire doelstellingen halverwege de kabinetsperiode te komen" ten einde "het beleid de noodzakelijke flexibiliteit te laten behouden, zonder dat overigens van de hoofdlijnen van het beleid afgeweken zou moeten worden".

2. Regeerakkoord 1989, Tweede Kamer, 21132, 4, blz. 13.

3. Startbrief 1990-1994, Tweede Kamer, 21 378, nr. 1.

4. Verwezen is naar perspublicaties over de CPB-inbreng in het interim-advies voor de tussenbalans door de CEC, 20 december 1990.

5. Naast maatregelen om de nu voorziene problematiek 1994 te compenseren, moeten ook afspraken worden gemaakt om mogelijke overschrijdingen op andere terreinen te voorkomen. Dit ter aanvulling op de algemene regels van de budgetdiscipline.

**Tabel 1. Ontwikkeling tekortproblematiek 1991-1994**

	1991	1992	1993	1994
<b>Regeerakkoord</b>				
Fin. tekort (mrd. gld.)	22,3	20,5	18,9	17,1
Idem (% ni)	4,75	4,25	3,75	3,25
<b>Miljoenemota 1991</b>				
Fin. tekort (mrd. gld.)	22,4	25,3	24,3	23,1
Idem (% ni)	4,75	5,2	4,8	4,3
<b>Tussenbalans</b>				
Fin. tekort (mrd. gld.)	26,8	29,0	30,1	30,8
Idem (% ni)	5,7	6,0	5,9	5,8

**Tabel 2. Ontwikkeling collectieve-lastendruk 1991-1994**

	1991	1992	1993	1994
<b>Regeerakkoord (% ni)</b>				
Huidige inzicht	53,6	53,6	53,6	53,6
Vershil (mrd. gld.)	6,4	3,7	4,5	5,2

dure volstaat op dit punt. Ten tweede bieden de vooruitzichten op dit moment weinig aanleiding de tijdelijke meevallers in de aardgasbaten structureel aan de inkomstzijde te boeken. Al of niet onder invloed van de prijsontwikkeling op de oliemarkt zijn er echter mogelijkheden voor structurele meeropbrengsten in de toekomst<sup>6</sup>. Een voorspelbaar beleid inzake de aanwending van de hiermee gemoeide opbrengsten is van groot belang teneinde de waarde van ons aardgas ten goede te laten komen aan de opbouw van staatsvermogen in plaats van overwegende aanwending voor consumptieve uitgaven. Daarom is de vaststelling van een olieprijsreferentieniveau gewenst<sup>7</sup>. Ten derde dient te worden opgemerkt dat de meerderheid van de CEC evenals het CPB<sup>8</sup> uitgaat van substantieel lagere ramingen dan het ministerie voor de omvang van de renteproblematiek (*f* 2,25 mrd. ten opzichte van *f* 3,7 mrd.) en van structurele doorwerking van de belastingtegevallers (*f* 2,75 mrd. ten opzichte van *f* 3,8 mrd.). De inschatting door het CPB lijkt nauwer aan te sluiten bij meer gebruikelijke ramingstechnieken. Dit leidt tot de conclusie dat het totaalbedrag zich tussen de tussen de *f* 11,2 mrd. en *f* 13,7 mrd. bevindt. Deze omvang kan worden geplaatst naast de verwachte ontwikkeling van de collectieve-lastendruk, zie tabel 2. Daarmee is dan zowel de omvang van de problematiek als de maximale omvang van maatregelen in de lastensfeer en bijgevolg de minimale omvang aan ombuigingsmaatregelen aangegeven, uitgaande van de beleidsdoelstellingen voor deze regeerperiode. Het beleid is verankerd in een viertal normen:

- de tekortnorm. Het financieringstekort wordt teruggedrongen in vier gelijke stappen van 0,5% van het nationale inkomen;
- de lastendruknorm. De collectieve-lastendruk in 1994 moet ten opzichte van het in het regeerakkoord voor 1990 verankerde niveau stabiel blijven (53,6% van het nationale inkomen);
- de inkomensnorm. Er wordt gestreefd naar een herstel van een evenwichtige inkomensontwikkeling tussen de marktsector en de werkenden en niet-actieven in de publieke sector;
- de investeringsnorm. Het aandeel van de investeringsuitgaven moet stijgen door verruiming van

de financiële armslag voor essentiële publieke voorzieningen, zoals onderwijs, zorg, milieu, infrastructuur en sociale vernieuwing in de grote steden.

### Beleidsmaatregelen

De beleidsmaatregelen, die wij haalbaar en in redelijke mate tegemoetkomend aan de beleidsdoelstellingen achten, zijn tot vier clusters van hoofdzaken te herleiden. Het gaat om volumebeleid, vermindering van lopende uitgaven, vergroting van de efficiëntie en vermeerdering van inkomsten.

#### Volumebeleid

Het volumebeleid richt zich op vermindering van het aantal werkzoekenden zonder baan, vermindering van het aandeel van het ziekteverzuim in de private en publieke sector en ombuiging van de trendmatige stijging van het beroep op arbeidsongeschiktheidsregelingen. Hoofddopgave voor het terugdringen van de werkloosheid is de onverkorte uitvoering van het procedureel reeds langdurig voorbereide 'activerend arbeidsmarktbeleid'. Nu door het CPB een aanmerkelijke afvlakking van de stijging van de werkgelegenheid wordt voorzien is versnelling van de inspanningen broodnodig. Ten aanzien van het ziekteverzuim kan voorlopig worden aangesloten bij wat in het najaarsoverleg met de sociale partners is overeengekomen. Indien de resultaten onvoldoende blijken zal voor 1992 aanvullend beleid echter onontkoombaar zijn. Ook wat betreft de volume-ontwikkeling WAO is het gepast allereerst in te spelen op de overeenstemming die tussen sociale partners reeds is bereikt. Met name de aanscherping van de ontslagbescherming van partieel arbeidsongeschikten leent zich hiertoe in het kader van het streven dat maatregelen aangrijpen bij het begin in plaats van aan het einde van de gang van actieve tot arbeidsongeschikte. Daarom dient beperking van de handelingsmarges van werkgevers (inclusief de overheid zelf) zoveel mogelijk voorop te staan. Derhalve moet in de tussenbalans kunnen worden uitgegaan van de voorziene financiële gevolgen op grond van het in het najaarsoverleg vastgelegde uitgangspunt: volumestabilisatie over 1992 en 1993 en volumedaling daarna. Onverhoopte overschrijding kan gefinancierd worden via heffing van een tijdelijke werkgeverspremie, die naar haar aard buiten de collectieve-lastendruk blijft<sup>9</sup>.

#### Vermindering lopende uitgaven

In de tweede plaats gaat het om een aanmerkelijke vermindering van enkele afgebakende categorieën

6. Overigens dienen de (wellicht forse) baten uit de z.g. 'common area'-kwestie met Duitsland uitsluitend aan de aflossing van staatsschuld ten goede te komen.

7. Het referentieniveau kan als volgt worden bepaald: per jaar wordt een (voortschrijdend) gemiddelde genomen van de olieprijs per vat, uitgedrukt in de gulden/dollarkoers van het lopende jaar, genomen vanaf 1974. Over de periode 1974-1989 komt dit uit op een gemiddelde van *f* 50,77 = \$ 29 (bij een koers van *f* 1,75).

8. CEC interim-advies, 20 december 1990.

9. Gegevens uitgewerkt in de inleiding van F. Leijnse d.d. 13-12-1990 te Hillegom.

van lopende uitgaven. Ook hier geldt dat sprokkelingen kan worden voorkomen door de besluitvorming af te leiden van enkele hoofdoorwegingen. Bij de mogelijkheden die ons voor ogen staan is het doel erop gericht de verhouding tussen particuliere en publieke uitgaven te wijzigen met het oog op:

- de noodzaak om in de particuliere sfeer naar draagkracht meer bij te dragen aan basisuitgaven (in het bijzonder voor volkshuisvesting en mobiliteit);
- het beëindigen van generieke ondersteuningsmaatregelen voor het bedrijfsleven, waar deze het ondernemingsbeleid niet beslissend beïnvloeden;
- sectorinkrimping als gevolg van gewijzigde internationale omstandigheden, vooral bij het Ministerie van Defensie en het Ministerie van Landbouw);
- vervanging van subsidies door regelgeving wanneer hetzelfde of een groter effect kan worden bereikt. We denken bij voorbeeld aan energie- en mestsubsidies.

Hoewel binnen de EG een tendens waarneembaar is waarbij nationale overheden extra bedrijfssubsidies en fiscale faciliteiten (her)invoeren met het oog op de interne markt pleiten wij op doelmatigheidsgronden toch voor bezuinigingen.

Na een afweging van voors en tegens zijn wij eerder tot de conclusie gekomen dat het gewenst is bedrijfssubsidies voor milieudoelstellingen te vervangen door een fiscale regeling, in te bouwen in de bestaande belastingstructuur<sup>10</sup>. De geleidelijke invoering van een systeem van fiscaal vrije afschrijvingen in breder verband is eveneens het overwegen waard<sup>11</sup>.

Intussen ligt het voor de hand in het kader van de tussenbalans de bestaande investeringsaftrekfaciliteit geleidelijk te beëindigen.

Daarnaast kan aanpassing van de automatische begrotingsmechanismen een jaarlijkse selectieve bijsturing naar hoofdoorzichten van beleid beter mogelijk maken. Met name de prijsbijstelling leent zich voor procedurele herziening, zodat de vrijkomende middelen voor bezuiniging of verschuiving kunnen worden aangewend. Investeringsuitgaven zouden hierbij buiten schot moeten blijven.

Zowel wat betreft de methodiek van de prijsbijstelling als ten aanzien van andere mogelijkheden voor betere 'technische' beheersing van uitgaven kan worden verwezen naar de heroverweging inzake de differentiatie van beheersregels die thans gaande is bij Financiën en naar het project financiële doelmatigheid dat op voorstel van de PvdA-fractie door de Commissie voor de Rijksuitgaven is geëntameerd<sup>12</sup>.

#### *Vergroting efficiency*

Intensivering van de taakstelling ter vergroting van de efficiency van de rijksdienst en de uitvoeringsorganisaties voor de sociale zekerheid en volksgezondheid is nodig en mogelijk. Ingrijpen in de laatste categorie vereist aangepaste wetgeving. Bij de rijksdienst is een onorthodoxe aanpak gewenst die de omslag van bureaucratie naar dienstverlening - waaraan reeds veel lippen dienst is bewezen - tot realiteit maakt. De operatie 'grote efficiency', die momenteel wordt voorbereid, dient naar haar beoogde effect drastisch te worden aangescherpt. Dit

is mogelijk door een enige jaren volgehouden streven naar selectieve vervulling van vacatures bij de rijksoverheid. Jaarlijks ontstaan ca. 12.000 vacatures. Daarvan komt een tweetal categorieën in beginsel voor vervulling in aanmerking. Ten eerste de categorie die betrekking heeft op prioritaire beleidsterreinen en daarmee verbonden diensten (momenteel met name milieu, politie, justitie en belastingen). En ten tweede de categorie die samenhangt met versterking van personeelsmanagement, loopbaanbegeleiding, interne werving, voorkoming van kwalitatieve knelpunten en het tegengaan van onevenredige effecten in de lagere salarisschalen. Bijgevolg wordt gemiddeld ongeveer een op iedere drie vacatures niet vervuld (ca. 4000 op jaarbasis). Dit kan een besparing van ca. f 300 mln. per jaar opleveren<sup>13</sup>. Parallel aan deze aanpak dient het kabinet in gemeenschappelijk overleg met de Kamer de discussie over efficiënte uitvoering van bestaande taken te verbinden met principiële vragen omtrent de kerntaken van de rijksoverheid. Daarbij kunnen enige vingerwijzingen die recent door de commissie-Deetman inzake een aantal staatkundige vragen zijn gegeven, mede de richting bepalen<sup>14</sup>.

#### *Inkomensvermeerderende maatregelen*

Bij de selectie van inkomstenvermeerderende maatregelen dient de samenhang tussen de financieel-economische beleidsdoelstellingen in stand te blijven. Ongewenste afwentelingseffecten moeten grosso modo worden voorkomen.

Eerder is reeds gemotiveerd aangegeven waarom het gewenst is het huurwaardeforfait te verhogen<sup>15</sup>. Naar ons oordeel zou, in aanvulling op het recent behandelde wetsvoorstel, aan deze verhoging een zodanige vorm moeten worden gegeven dat daarbij de bestaande tabel van het huurwaardeforfait wordt aangepast waardoor het bestaande degressieve effect wordt gespreid. Gedacht zou kunnen worden aan het relatief ontzien van de eigen woning met een waarde tot ca. f 150.000.

Recent is onder meer door staatssecretaris Van Amelsvoort de mogelijkheid geopperd van het afschaffen van de fiscale aftrekbaarheid van renten met betrekking tot persoonlijke leningen voor con-

10. Zie Nota n.a.v. het Eindverslag, inzake het wetsvoorstel Vermeend/Melkert (invoering fiscaal vrije afschrijvingen voor milieu-investeringen), Tweede Kamer, 20 872, nr. 8.

11. W.A. Vermeend, *Fiscale investeringsfaciliteiten*, Arnhem, 1983, blz. 271 e.v.

12. In het kader van het project 'financiële doelmatigheid' heeft de Commissie voor de Rijksuitgaven in de Tweede Kamer inmiddels een werkprogramma vastgesteld dat onder meer voorziet in behandeling van de onderwerpen: kasbeheer en fondsvorming, eindejaarsproblematiek, compensatie overschrijdingen beheersuitgaven in beleidsuitgaven, kwaliteit van de ramingen, efficiency van budgetterings- of declaratiestelsels.

13. Gegevens uitgewerkt in de inleiding van M. Wöltgens, 15 december 1990 te Leeuwarden; de voorziene opbrengst is overigens inclusief de geprojecteerde opbrengst van de nu lopende operatie grote efficiency.

14. Rapport bijzondere commissie vraagpunten, met name hoofdstuk II: De overheid, Tweede Kamer, 21 427, nr. 3.

15. Zie de inbreng van de PvdA-fractie bij de behandeling van het wetsvoorstel inzake de verhoging van het huurwaardeforfait in de inkomstenbelasting en verlaging van de overdrachtsbelasting (Tweede Kamer, 21 399), dat geen meerderheid in de Eerste Kamer verkreeg.

sumptieve doeleinden. Hoewel hieraan bezwaren kleven van met name fiscaal-juridische aard achten wij deze besparingsmogelijkheid het overwegen waard. Met het oog op de inkomenseffecten en een evenwichtige verdeling van lasten en vrijstellingsmarge is het daarbij gewenst deze aftrek niet volledig te schrappen, maar te beperken tot een maximumbedrag (bij voorbeeld f 1000 per belastingplichtige).

Naar verwachting zullen in deze kabinetsperiode verdere stappen worden gezet op weg naar harmonisatie van de indirecte belastingen binnen de Europese Gemeenschap. Het is onvermijdelijk hiermede rekening te houden in het budgettaire beeld. Zowel de harmonisatie van de indeling in btw-tariefgroepen, als de harmonisatie van accijnzen kunnen een netto-opbrengst voor de schatkist met zich meebrengen. Het ligt voor de hand deze integraal op te nemen in de besluitvorming over de tussenbalans. Recent heeft het overleg tussen de Kamer (met name de Bijzondere Commissie ISMO) en de regering een nieuwe impuls ondergaan, die voortvloeit uit de algemeen gevoelde behoefte tot intensivering van het beleid inzake de bestrijding van fraude en oneigenlijk gebruik in de sfeer van belastingen, sociale zekerheid en subsidies. Het lijkt geen twijfel dat een betekende opbrengst binnen bereik ligt. In de komende jaren dient voorts een toenemend gewicht te worden toegekend aan de verwerking van de prioriteit van het milieubeleid in het soort van heffingen dat milieuvriendelijk gedrag relatief belooft respectievelijk de maatschappelijke kosten voortvloeiend uit milieuvervuiling adequaat in rekening brengt. Het kabinet heeft aangekondigd in de loop van dit jaar een algemene visie en nadere voorstellen ter zake, waaronder een uitwerking van de mogelijkheid tot verdere introductie van regulerende heffingen, aan de Kamer voor te leggen. Hierbij zal ook de relatie tussen milieu-uitgaven en inkomensbeleid in de beschouwing worden betrokken. Waar vervuiling niet of nauwelijks naar individuen onderscheiden kan worden is er veel voor te zeggen een milieubeleid meer dan nu het geval is uit de algemene middelen te financieren.

### Lastenverdeling

Bij het opmaken van de tussenbalans kan vooralsnog worden volstaan met het indiceren van een ruimte voor lastenverzwaring in verband met milieuvervuiling, die bij voorbeeld zou kunnen worden ingevuld door de huidige brandstofheffing te verbreden naar een energieheffing op grond van een eenduidige heffingsgrondslag. Ook een verdere verhoging van accijnzen respectievelijk belastingen op diesel, benzine en lpg komt aan deze gedachte tegemoet. Daarbij loopt overigens verhoging van de dieselaccijnzen ten dele gelijk op met de al bestaande noodzaak tot harmonisatie in EG-verband. Verhogingen in deze sfeer kunnen hun pendant vinden in extra verhogingen van de tarieven in het openbaar vervoer, op basis van de formule die inmiddels in het kabinetsbeleid tot uitgangspunt is genomen. Dergelijke vormen van lastenverzwaring sluiten aan bij de intentie inkomstenvergroten maatregelen niet alleen op budgettaire overwegingen maar ook op andere doelstellingen van beleid te enten. Om die reden verdient het aanbeveling de totale om-

vang aan maatregelen in het kader van de tussenbalans zo mogelijk op een hoger niveau vast te stellen dan vanuit strikt budgettair oogpunt noodzakelijk zou zijn. Naast de hiervoor aangeduide prioriteit voor het milieubeleid zou dan ook gedacht kunnen worden aan maatregelen die ter ondersteuning zouden dienen van het belang van een gematigde loonkostenontwikkeling en een betere werking van de arbeidsmarkt. Naarmate hiervoor ruimte ontstaat neemt de economische structuur versterkende betekenis van de tussenbalans navenant toe. Wij houden hierbij het oog vooral gericht op werknemers met een brutoloon tot rond de f 50.000 per jaar. Het is met name deze groep belastingplichtigen waarvan het loon thans relatief zwaar belast wordt met premies en belastingen.

In dit verband kan gememoreerd worden dat in het regeerakkoord een algemene fiscale lastenverlichting is afgesproken van f 2,7 mrd. in de vorm van een verlaging van het algemene btw-tarief met 1,5%-punt, dan wel in een andere nader te bepalen vorm. Met het oog op verkleining van de wig, een effectievere koopkrachtverruiming en een evenwichtiger verdeling van de lastendruk, verdient het aanbeveling deze tweede optie uit het regeerakkoord nu serieus in de besluitvorming te betrekken.

Hierbij kan eventueel ook de mogelijkheid worden betrokken – voor zover niet nodig voor de oplossing van de algemene problematiek – de middelen die de komende jaren gemoeid zijn met de inflatiecorrectie in een integrale dan wel selectieve vorm via een andere systematiek terug te laten vloeien naar de belastingplichtigen.

Wij pleiten ervoor te overwegen deze ruimte bij voorkeur te benutten voor verlaging van het tarief van de eerste schijf in de loon- en inkomstenbelasting, zo mogelijk in combinatie met verruiming van het arbeidskostenforfait. Hiervan kan een positiever effect uitgaan op de economie op het vlak van loonkosten en werkgelegenheid dan van de voorgestelde btw-verlaging, die in eerste instantie ten goede komt aan niet naar koopkracht gedifferentieerde particuliere consumptie<sup>16</sup>. Bovendien ontstaat een meer evenwichtige verdeling van de lastendruk, rekening houdend met de draagkrachtverhoudingen in onze samenleving<sup>17</sup>.

16. Tegenover het niet doorgaan van de daling van het btw-tarief met 1,5% (opbrengst t.o.v. het regeerakkoord f 2,7 mrd.) kan het tarief van de eerste schijf met 1,17 %-punt worden verlaagd; tegenover verlaging van het btw-tarief met 0,5% (opbrengst t.o.v. het regeerakkoord f 1,8 mrd.) bedraagt de verlaging 0,88%-punt.

17. Ten opzichte van de koopkrachtprognoses uit het regeerakkoord kan het geïsoleerde effect berekend worden uitgaande van: beperking van de toepassing van de inflatiecorrectie tot de belastingvrije sommen; verhoging van het arbeidskostenforfait voor werknemers van 4% naar 5% (f 506 minimum en f 1.500 maximum t.o.v. f 203 en f 1.015 in 1990, waarbij voor de berekening van de overhevelingstoelag wordt uitgegaan van het niet verhoogde forfait); ongewijzigd btw-tarief (op 18,5%); budgettair neutrale financiering van de verlaging van de eerste schijf lb/ib (33,97% en 16,54% voor bejaarden) resp. verruiming van het arbeidskostenforfait. Hiervan uitgaande lopen de koopkrachteffecten uiteen van +1,6% (minimum), via +1,8% (ca. 1 à 2 maal modaal) tot +0,2% en minder (hoogste inkomensgroepen). Wij beschouwen deze effecten als louter illustratief.

Ter versterking van dit effect behoort verruiming van de kinderbijslag eveneens tot de mogelijkheden. Overigens zou nog aanvullend kunnen worden overwogen wel tot een beperkte verlaging van het btw-tarief tot 18% te komen, gehoor gevend aan administratieve bezwaren vanuit met name het midden- en kleinbedrijf tegen het geldende niveau<sup>18</sup>.

Deze voorstellen komen voort uit de essentiële notie dat stabilisatie of verlaging van de collectieve-lastendruk een zodanige ruimte in de vrij besteedbare inkomens van lagere- en midden-inkomensgroepen vergt dat hiermee de effecten die voortvloeien uit het verminderen van subsidies of het aanbod aan voorzieningen kunnen worden ondervangen. Het is daarbij van groot belang de vorm van lastenverdeling zodanig te kiezen dat een positief effect ontstaat op de kernvariabele voor het beheersen van de collectieve uitgaven, namelijk vergroting van de deelname aan de arbeidsmarkt.

### Slot

In het voorafgaande is een inventarisatie gegeven van de hoofdzaken die de oplossing van de tussenbalansproblematiek mogelijk maken. Daarbij is uitgegaan van de totale omvang aan collectieve uitgaven die gemeten aan de doelstellingen van tekort en lastendruk bij de tussenbalans in het geding zijn. Achtereenvolgens zijn de mogelijke oplossingen gezocht in:

- het volumebeleid (uitgaande van de doelstellingen van het najaarsoverleg leidt dit tot een mogelijke besparing van ca. f 3,5 mrd.);
- vermindering van begrotingsuitgaven in de orde van grootte van ten minste f 4,0 mrd.;

- vergroting van de efficiency bij de rijksdienst en de uitvoeringsorganisaties: mogelijke opbrengst ca. f 1,5 mrd.;
- inkomstenvermeerderende maatregelen.

De totale omvang dient minimaal ter dekking van de tussenbalansproblematiek in enge zin. Een hogere opbrengst zou echter kunnen bijdragen aan een beleid gericht op verbetering van de economische structuur. Naast de vermelde milieumaatregelen en verdeling van de lastendruk kan gedacht worden aan een beheerste loonontwikkeling en daarmee de werkgelegenheid.

De tussenbalans kan het regeerakkoord met een nieuw hoofdstuk aanvullen. In zijn oriëntatie op hoofdzaken kan de tussenbalans tevens als toetssteen voor het kabinetsbeleid in de komende jaren dienen. En in combinatie met een strikte toepassing van de budgetdiscipline kan de tussenbalans de basis leggen voor beter beheersbaar en voorspelbaar overheidsbeleid.

**A.P.W. Melkert**  
**W.A. Vermeend**

---

18. Uitgaande van de onder noot 17 genoemde veronderstellingen, aangevuld met de veronderstelling van een verlaging van het btw-tarief tot 18%, zijn eveneens de geïsoleerde effecten berekend (eerste schijf wordt 34,35% en 17,23% voor bejaarden). Deze effecten variëren hier van +1,3%, via +1,4 à +0,4% tot -0,1% en iets minder voor dezelfde als hierboven aangegeven groepen. Ook deze effecten zijn louter als illustratief te bezien.