

# Gouden bergen?

## Een vergelijking van vier verkiezingsprogramma's op enkele hoofdpunten

MR. A. J. DIJKHUIZEN\* — MR. C. A. DE KAM\*\*

### **Verkiezingsprogramma's zijn de reclamefolders van de politieke partijen.**

**Tijdens de verkiezingscampagne wordt de politici vaak het verwijt gemaakt de grenzen van de realiteit uit het oog te verliezen. De beloften van de partijen verdienen daarom op hun werkelijkheidsgehalte te worden getoetst. In dit artikel worden de sociaal-economische beleidsvoornemens van de vier grootste partijen onderzocht op hun gevolgen voor het financieringstekort, de vrij beschikbare inkomens en de categoriale inkomensverdeling in de periode 1982-1985. Tevens worden de ideeën voor de creatie van arbeidsplaatsen naast elkaar gezet en vergeleken met de recente ramingen van het CPB voor 1985. Alle partijen hebben ambitieuze plannen en geen partij meent die te kunnen bereiken zonder daling van de vrij beschikbare inkomens.**

### **1. Algemeen 1)**

De politieke partijen hebben zich aangegord tot de verkiezingsstrijd. Avond aan avond bestoken politici elkaar met gepeperde uitspraken. Vaak hebben die uitlatingen betrekking op de grote sociaal-economische vraagstukken van dit moment. In de economische literatuur is tot nu toe opvallend weinig aandacht besteed aan de opvattingen over het te voeren sociaal-economisch beleid die in verkiezingsprogramma's en -toespraken worden ontvouwd 2).

Dit kenbare gebrek aan belangstelling kan verschillende oorzaken hebben. Sommige wetenschappers aarzelen misschien om zich publiekelijk te mengen in een zo door de politiek gedomineerde gedachtenwisseling. Van studeerkamer naar rokerig cafézaaltje is een (te) grote stap. Natuurlijk bestaat steeds het risico dat iedere partij van een analyse slechts die elementen oppikt die goed in de eigen verkiezingskraam te pas komen. Het blijft de vraag of economen (en anderen) zich daardoor moeten laten afschrikken. Tenslotte wordt jaarlijks — met name in dit blad — ruimschoots aandacht besteed aan het gevoerde en te voeren financieel-

economisch beleid. Daar zitten evenzeer politieke kanten aan.

Een tweede oorzaak kan zijn dat bij nogal wat economen (en andere kiesgerechtigden) de gedachte heeft postgevat dat het papier van verkiezingsprogramma's en regeringsnota's geduldig is. Al te veel aandacht voor aangekondigde beleidsvoornemens en cijferexercities voor de periode 1982-1985 zou dan niet de moeite waard zijn. „Ik denk dat er maar weinig te beloven valt”, taxeert Wolfson in een interview 3). Toch doet zo'n opstelling — ondanks de aantrekkelijkheid van haar eenvoud — onvoldoende recht aan de energie, die verschillende politieke groeperingen in het doorrekenen van hun program hebben gestopt. En, voor zover te rooskleurige uitgangspunten en weinig consistente redeneringen zijn gehanteerd, ligt het juist mede op de weg van economen om dat aan de kaak te stellen.

De politieke partijen maken het er overigens niet eenvoudiger op, door een sterk verschillende methodiek te gebruiken bij het in kaart brengen van de verdeling van (de groei van) het nationale inkomen over collectieve uitgaven, vrij beschikbare lonen en overig inkomen. Verder is de financiële verantwoording van geldkostende en -besparende programapunten in het ene programma veel gedetailleerder dan in het andere. Alle grote politieke partijen hebben hun financiële verantwoording sinds vorig najaar bovendien herhaaldelijk aangepast aan de tegenvallende economische ontwikkeling. Voor geïnteresseerden zijn de daarop betrekking hebbende stukken soms moeilijk te krijgen, wat mogelijk een derde oorzaak is van de geringe aandacht die economie-beoefenaren tot nu toe aan de verkiezingsprogramma's hebben besteed.

\* Tot 1980 verbonden aan het Directoraat-Generaal van de Rijksbegroting, Ministerie van Financiën; thans werkzaam bij de gemeente Amsterdam.

\*\* Vakgroep belastingrechtelijke vakken, RU Leiden.

1) Toen dit artikel werd afgerond, verscheen het *ontwerp-Advies inzake het sociaal-economische beleid op middellange termijn* van de SER (R. No. 1427). Het ontwerp-Advies kon niet meer volledig worden verwerkt.

2) Zie echter J. van Sinderen, J. R. Pijpers en L. J. M. Verdult, Het PvdA-verkiezingsprogramma macro-economisch gezien, *ESB*, 17 september 1980, blz. 1033-1038; en A. G. J. Hazelbekke, De collectieve sector in het web van het financieringstekort, *ESB*, 11 februari 1981, blz. 136-140.

3) Geciteerd in de *Haagse Post*, 14 maart 1981, blz. 35.

In dit artikel wordt een poging gedaan om de verkiezingsprogramma's van de vier grootste politieke groeperingen — PvdA, CDA, VVD en D'66 — op enkele (financieel-economische) hoofdpunten met elkaar te vergelijken. Op praktische gronden hebben wij ons tot deze vier beperkt; ons ervan bewust daarmee de kleinere partijen tekort te doen. Een algemeen probleem dat zich aandient is dat programteksten zich zelden eenduidig laten interpreteren. Politici — ter zake om opheldering gevraagd — zijn naar de ervaring leert, geneigd om geldvergende verlangens kwantitatief te bagatelliseren en de mogelijkheid van bezuinigingen fors te overschatten. Om die reden is hierna een aantal malen afgeweken van door partijen zelf aangehouden cijfers.

Het artikel is als volgt ingedeeld. Eerst wordt aandacht besteed aan de ontwikkeling van de collectieve uitgaven tot 1986, alsmede aan het financieringstekort (par. 2). Vervolgens wordt ingegaan op de gevolgen van de vier programma's voor de ontwikkeling van de vrij beschikbare inkomens en voor de categoriale inkomensverdeling gedurende de periode 1982-1985 (par. 3). Daarna wordt de werkgelegenheidsdoelstelling van de programma's bezien (par. 4). In par. 5 wordt de haalbaarheid van één centrale programdoelstelling, voor zover mogelijk, globaal getoetst aan de reeds fameuze beleidsvarianten in de CPB-verkenning van de Nederlandse economie in 1985 4). In par. 6 volgen enkele afrondende opmerkingen.

## 2. Collectieve uitgaven en financieringstekort

Alle vier in aanmerking genomen politieke partijen presenteren een minder of meer uitgebreide financiële verantwoording van hun beleidsvoornemens voor de periode 1982-1985. Onderling zijn deze financiële verantwoordingen moeilijk te vergelijken doordat partijen een sterk verschillende methodiek hebben gekozen. Om vergelijkbaarheid te bewerkstelligen, wordt hier de opzet van de financiële verantwoording van het PvdA-program *Weerwerk* als uitgangspunt genomen. Deze keuze berust op vier overwegingen:

- als lid van de Financiële werkgroep van de PvdA hebben wij met deze opzet inmiddels enige ervaringen opgedaan;
- deze opzet is geënt op de systematiek in de *Miljoenennota 5)* en besproken met het Ministerie van Financiën;
- deze opzet is de uitgebreidste en nauwkeurigste;
- deze opzet leent zich betrekkelijk gemakkelijk voor invulling op basis van informatie uit andere verkiezingsprogramma's.

Vertrekpunt bij de becijferingen is de ontwikkeling van het uitgavenbeslag van de publieke sector tot 1985 (in procenten van het nationale inkomen), bij ongewijzigde voortzetting van het huidige beleid. Dit beslag wordt gegeven op basis van cijfers van de *Miljoenennota 1981 6)* met correctie voor later opgetreden grote mee- en tegenvallers. Alle berekeningen luiden in constante guldens van 1981. Behalve een relatief constant financieringstekort van 5¼% van het nationale inkomen, is bij de becijfering ook een constante collectieve lastendruk van ruim 61% van het nationale inkomen verondersteld.

De voornaamste correcties ten opzichte van de *Miljoenennota 1981* zijn de volgende. Tegenvallers sinds september 1980 zijn de hogere werkloosheidsuitkeringen ad f. 4 à 4,5 mrd. (uitgaande van een niveau in 1985 van 475.000 personen) plus hogere rentelasten — ten gevolge van de rentestand — en diverse andere posten. Er is ook een aantal meevallers. Door diverse oorzaken valt b.v. de volume-ontwikkeling van de sociale zekerheid — ten opzichte van de voor werkloosheidsuitkeringen gecorrigeerde sociale meerjarenramingen uit najaar 1979 — aanzienlijk gunstiger uit 7). Per saldo stellen wij de tegenvallers in de uitgavensfeer op f. 2 mrd.

Ook aan de inkomstenkant van de publieke sector doet zich per saldo een tegenvaller voor. Structureel blijven de belas-

tingontvangsten bij de raming uit de *Miljoenennota 1981* ten achter. Doordat de energieprijzen sterker zullen stijgen dan het algemene prijsniveau, valt de binnenlandse aardgaswinst van de schatkiest daarentegen bijna f. 1 mrd. hoger uit dan afgelopen najaar werd geraamd 8). De tegenvaller bij de inkomsten (per saldo f. 2,5 mrd.) stelt een extra probleem in de ombuigings sfeer. Samen met de tegenvaller bij de uitgaven gaat het, ten opzichte van de *Miljoenennota 1981*, om f. 4,5 mrd. of 1,5% van het nationale inkomen 9). Hoewel dit begripsmatig niet geheel zuiver is, wordt de volle f. 4,5 mrd. in het vervolg eenvoudshalve als extra uitgavenbeslag behandeld.

De ontwikkeling van het beslag vanuit de publieke sector wordt — gegeven de geschetste uitgangspunten — met name door twee factoren bepaald:

- a. de ontwikkeling van de reële lonen (inclusief incidenteel) bij de overheid en bij gesubsidieerde instellingen;
- b. de veronderstelde reële groei van het nationale inkomen.

Tabel 1 geeft het ruimtebeslag bij verschillende waarden voor beide grootheden. Bij berekeningen als deze dient men zich steeds te realiseren dat de cijfers niet meer dan een orde van grootte kunnen aangeven en voortdurend aan wijzigingen onderhevig blijven. Aan de berekeningen ten grondslag liggende veronderstellingen, b.v. betreffende de volume-ontwikkeling in de sociale zekerheid of de rentestand, kunnen immers steeds door feitelijke ontwikkelingen worden achterhaald.

Tabel 1. Ruimtebeslag vanuit de publieke sector bij een relatief constant financieringstekort en constante collectieve lastendruk, 1982-1985, in mrd. gld. a)

Groei nationaal inkomen in procenten per jaar	Lonen, inclusief incidenteel, procentuele mutatie per jaar			
	- 1,5	- 1,0	- 0,5	0
0	11,7	14,3	16,9	19,5
0,5	7,5	10,1	12,8	15,4
1	3,0	5,7	8,4	11,1
1,5	- 1,6	1,1	3,9	6,6
2	- 6,4	- 3,6	- 0,8	2,0
2,25	- 9,0	- 6,0	- 3,3	- 0,3

a) Uitgavenbeslag bij ongewijzigd beleid, inclusief f. 2,5 mrd. tegenvallers in de inkomensfeer. Per saldo verslechtert het beeld t.o.v. de *Miljoenennota 1981* met ongeveer f. 4,5 mrd. Zie de toelichting in de tekst.  
De loonraming is exogeen bepaald.

Tabel 1 is gebaseerd op ramingen van eind maart 1981. Inmiddels (medio april) kan niet worden uitgesloten dat zich verdere tegenvallers zullen voordoen. In dit verband trekt de stand van het financieringstekort van de publieke sector de

4) Centraal Planbureau, *De Nederlandse economie in 1985*, Den Haag, 1981, blz. 151-168.

5) Vergelijk *Miljoenennota 1980*, blz. 70 e.v.; *Miljoenennota 1981*, blz. 50 e.v.

6) *Miljoenennota 1981*, blz. 51.

7) Najaar 1980 werden geen zelfstandige sociale meerjarenramingen voor de periode 1981-1985 gepubliceerd. Zie: Ministerie van Sociale Zaken, *Meerjarenramingen sociale zekerheidsregelingen 1981*, Tweede Kamer der Staten-Generaal, zitting 1980-1981, 16 400, hoofdstuk XV, bijlage VII.

8) De meevaller bij de buitenlandse aardgaswinst (ca. f. 0,75 mrd.) is niet in aanmerking genomen, omdat de buitenlandse aardgaswinst niet tot de collectieve lasten worden gerekend.

9) De thans bekende verslechtering van het beeld voor 1981 ten opzichte van de *Miljoenennota 1981* is opgebouwd uit een tegenvaller bij de uitgaven van f. 1,8 mrd., een meevaller bij de niet-belastingmiddelen van f. 1,6 mrd. en een belastingtegenvaller van f. 4,5 mrd. Zie *Aanpassingen in de collectieve sector in 1981*, Tweede Kamer der Staten-Generaal, zitting 1980-1981, 16 714, nr. 5, blz. 11 (antwoord op vraag 36). Deze cijfers zijn niet rechtstreeks te vergelijken met de door ons geschatte bedragen, gemoeid met mee- en tegenvallers bij ongewijzigd beleid in 1985 (in constante guldens 1981). De richting van beide cijferexercities is — uiteraard — in belangrijke mate dezelfde.

aandacht. In tabel 1 is uitgegaan van een financieringstekort van f. 16 mrd. (5¼% van het nationale inkomen). Het huidige financieringstekort bedraagt ongeveer f. 25 mrd. Van het verschil van f. 9 mrd. is de helft — wegens tegenvallers ten opzichte van de *Miljoenennota 1981* — in tabel 1 verwerkt. Dit is hierboven toegelicht. Geen rekening is gehouden met de andere f. 4,5 mrd. Het betreft met name een groter financieringstekort van de lagere overheid (f. 2,5 à 3 mrd.) 10), de overschrijding van de rijksbegroting 1981 (bijna f. 1 mrd.) en een aantal kleinere posten. Veronderstellende dat het structurele met de „operatie-1981” gemoeide bedrag van f. 4 mrd. wegens bezuinigingen en lastenverzwaringen in hoofdlijnen door het parlement wordt aanvaard, geeft tabel 1 de uitgavenontwikkeling vanuit de publieke sector dan (nog steeds) min of meer zuiver weer 11).

Economische groei en de mutatie van de salarissen in de (semi-) publieke sector zijn beslissend bij ruimteberekeningen op basis van tabel 1. Uit de vier beschouwde verkiezingsprogramma's is voor beide grootheden een waarde te destilleren 12). De groei-doelstelling is in alle programma's expliciet. De VVD geeft in haar programma drie varianten. Hier wordt de middelste variant (0,5% groei per jaar) aangehouden. De loonontwikkeling in de (semi-)publieke sector is afgeleid uit de mutatie van de reële lonen in de marktsector zonder incidenteel (= contractlonen). Alle vier programma's noemen een doelstelling voor de ontwikkeling van de reële contractlonen (tot 1985). Verondersteld wordt dat het trendbeleid de komende jaren in essentie blijft gehandhaafd. Het incidenteel in de (semi-)publieke sector is gesteld op 1 procent per jaar, en daarmee wat lager ingezet dan het incidenteel in de marktsector (1,5% per jaar). Gegeven de waarde van economische groei en salarismutatie (per jaar), resulteert voor iedere partij een (positieve of negatieve) ruimte voor de publieke uitgaven, ten opzichte van de kosten van ongewijzigd beleid (zie tabel 2, regel 4). Ieder programma noemt een aantal bezuinigingen ten opzichte van ongewijzigd beleid.

Tevens worden nieuwe, geldvergende beleidsvoornemens in het vooruitzicht gesteld. Soms ramen partijen hiervoor expliciet bepaalde bedragen, soms is het nodig zo goed en zo kwaad als het kan een slag te slaan, zowel naar het bedrag van haalbare bezuinigingen als naar de extra uitgaven die uit bepaalde programapunten voortvloeien. In enkele gevallen zijn door partijen opgevoerde bedragen onjuist. Dan is gecorrigeerd. Natuurlijk blijft hier een ruime marge van onzekerheid bestaan 13). In tabel 2 zijn daarom tevens cijfers betreffende de beschikbare ruimte opgenomen, afkomstig van de betrokken partijen zelf.

Bij de PvdA resulteert een overschot van f. 3,3 mrd. Dit overschot is het gevolg van onze hantering van tabel 1. De mutatie van de contractlonen (inclusief 1,5% incidenteel) staat bij de PvdA op 0% per jaar, wat — afgerond — bij 2,25% economische groei geen ruimte oplevert. Volgens de ook ten aanzien van de andere partijen gehanteerde systematiek komt de salarismutatie in de (semi-)publieke sector — inclu-

sief 1% incidenteel — echter uit op -0,5% per jaar. Dit levert in 1985 een positieve ruimte op van f. 3,3 mrd. De PvdA berekent de kosten van koopkrachtbehoud voor de minima (f. 1,5 mrd.) en de opbrengst van de extra inkomensmatiging (f. 2,75 mrd.) in netto-terminen. In dit artikel worden alle bedragen bruto genomen. Zowel kosten als opbrengsten komen bij de PvdA dan f. 1 à 1,5 mrd. hoger uit. Het in tabel 2 gepresenteerde beeld ondergaat daardoor persaldo weinig wijziging; het overschot van de PvdA (in bruto-terminen) neemt persaldo wat verder toe. Het CDA komt ongeveer f. 1,5 mrd. tekort. De VVD houdt f. 8,4 mrd. over. De oorzaak ligt met name in het bedrag dat de VVD reserveert voor vermindering van het financieringstekort (f. 10 mrd.). Blijkens tabel 2 kan — gegeven de doelstelling het financieringstekort tot 4% van het nationale inkomen terug te dringen — met f. 4 mrd. worden volstaan. Verder overschat de VVD de noodzakelijke extra korting op lonen en uitkeringen (ingezet op f. 21 mrd.) met ruim f. 2 mrd. Het program van D'66 sluit met een tekort van f. 4 mrd.

Partijen met een overschot — PvdA en VVD — kunnen dit aanwenden voor het opvangen van tegenvallers, voor beleidsintensivering dan wel voor versoepeling van de ingezette (extra) inkomensmatiging. Partijen die tekort komen — CDA en D'66 — hebben vier opties: minder nieuw beleid, vergroting van het financieringstekort, verzwaring van collectieve lasten of een (nog) wat forsere inkomensmatiging. Het inkomensbeeld komt in de volgende paragraaf aan de orde.

### 3. Gevolgen voor de inkomensontwikkeling

Indien het in de programma's uitgestippelde beleid inderdaad zijn beslag zou krijgen, dan heeft dit ingrijpende

10) Zie: *Voorlopige rekening van de begroting 1980*, Tweede Kamer der Staten-Generaal, zitting 1980-1981, 16 659, nr. 3, blz. 1-2.

11) De doorwerking van de beleidsaanpassingen-1981 naar 1982 bedraagt in de sfeer van de premieverhoging f. 1,5 mld. en bij de uitgavenbeperking f. 2,5 mrd. Zie: *Aanpassingen in de collectieve sector in 1981*, brief van de Minister van Financiën aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 25 maart 1981, zitting 1980-1981, 16 714, nrs. 1-2, blz. 15. In deze brief (blz. 2) wordt aangekondigd dat in de *Voorjaarsnota 1981* gedetailleerd zal worden ingegaan op de ontwikkeling van het financieringstekort bij ongewijzigd beleid.

12) Gegevens zijn ontleend aan: *Weerwerk*, het PvdA-verkiezingsprogramma, opgenomen in *Voorwaarts*, 23 maart 1981. Drukproeven van *Om een zinvol bestaan*, het CDA-verkiezingsprogramma 1981-1985. *Samen aan 't werk*, VVD-verkiezingsprogramma 1981-1985, en R. W. de Korte, *Globale kwantificering verkiezingsprogramma 1982-1985*, aangepaste versie na vaststelling van het programma op 20-21 maart. *Concept-verkiezingsprogramma Democraten '66 1981-1985*, M. B. Engwirda, *De kosten van het concept-verkiezingsprogramma van D'66*, 19 februari 1981, en *Brief aan de leden van de Adviesraad van D'66*, 20 maart 1981.

13) Een aantal twistpunten komt aan de orde in: Flip de Kam en Frans Nypels, *Wie zal dat betalen?*, Amsterdam, 1981.

Tabel 2. De ontwikkeling van de publieke uitgaven (niveaus 1985)

	PvdA	CDA	VVD	D'66
<b>Uitgangspunten:</b>				
— economische groei (gemiddeld, in procenten per jaar)	2,25	1,75	0,5	1,5
— mutatie reële lonen (semi-)publieke sector, incl. 1% incidenteel (gem. in procenten per jaar)	- 0,5	- 0,75	- 1	- 1,5
— financieringstekort (in procenten van het nationale inkomen)	4,75	5,25	4	4,5
<b>Resultaten (in mrd. gld.):</b>				
— ruimte volgens tabel 1	3,3	0,1	- 10,1	1,6
— extra uitgaven t.o.v. ongewijzigd beleid (saldo)	- 6,2	- 2,5	- 1,5	- 6,2
— vermindering van het financieringstekort	- 1,5	—	- 4	- 2,3
— opbrengst extra inkomensmatiging	2,75 a)	1	21	1
— beleggingsvoorschriften	3,75	—	—	2 b)
— verzwaring druk collectieve lasten	1,25	—	—	—
<b>Overschot (+) / tekort (-)</b>	<b>+ 3,3</b>	<b>- 1,4</b>	<b>+ 8,4</b>	<b>- 3,9</b>
<b>Overschot (+) / tekort (-) volgens partijen</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

a) Netto bedrag; zie de tekst.

b) Volgens 100.000-woningenplan.

gevolgen voor de ontwikkeling van de reëel vrij beschikbare inkomens en voor de categoriale inkomensverdeling. De bruto contractlonen dalen volgens de programtekst van de PvdA met gemiddeld 1,5% per jaar; het CDA mikt op -1,75%, de VVD op -2% en D'66 beoogt een jaarlijkse mutatie van de contractlonen met -2,5%. Voor werknemers zonder incidentele loonsverbetering betekent dit een jaarlijks koopkrachtoffer van gemiddeld 1,1%, 1,3%, 1,5% resp. 1,9% (zie tabel 3, regel 1). Deze verhouding bruto/netto is berekend met een „standaardmodel” voor werknemers in de marktsector (op basis van wettelijke regelingen en tarieven in 1981) 14). Het standaardmodel kan alleen voor iedereen geldende mutaties verwerken. In tabel 3 zijn tevens de inkomenseffecten aangegeven van drie maatregelen waarvan de betrokken partijen zelf stellen dat ze algemeen moeten worden toegepast: de PvdA vraagt van iedereen 1% koopkracht per jaar voor de bekostiging van arbeidstijdverkorting; de VVD vraagt 1,9% extra matiging en het CDA beoogt een algemene woonlastenverzwaring met 0,5% van het besteedbare inkomen per jaar.

Tabel 3. Gevolgen voor het reëel vrij beschikbaar inkomen van werknemers in de marktsector, zonder incidenteel a)

	PvdA	CDA	VVD	D'66
Algemene inkomensmatiging	1,1	1,3	1,5	1,9
Arbeidstijdverkorting	1,0	—	—	—
Extra matiging b)	—	—	1,9	—
Woonlasten	—	0,5	—	—

a) Gemiddeld over inkomensniveaus, mutaties in procenten per jaar. Zie ook de tekst en voetnoot 13.

b) Het betreft een korting op lonen en uitkeringen (= f. 210 mrd.) van f. 21 mrd. (zie tabel 2) over vier jaar. Dit betekent een extra matiging van bruto 2,5% per jaar.

Behalve algemeen werkende maatregelen, sommen de programma's nog een aantal beleidsvoornemens op die bepaalde groepen inkomensstrekkers extra zullen treffen. Zo vraagt de PvdA van ambtenaren en trendvolgers een tot f. 0,5 mrd. (in 1985) oplopende inkomensmatiging voor de financiering van arbeidsplaatsenplannen in de (semi-) publieke sector. „Pakketvergelijking” van arbeidsvoorwaarden in de (semi-)publieke sector en in de marktsector zou volgens deze partij nog eens een bezuiniging van f. 1 mrd. kunnen opleveren (niveau 1985). Het CDA wil extra korten op de bovenminimale sociale uitkeringen. Bij de VVD springen de volgende punten in het oog. Ruimere toepassing van het profijtbeginsel dient f. 2 mrd. op te leveren, pakketvergelijking geeft een bezuiniging van f. 1,5 mrd., geleidelijke ont koppeling van sociale uitkeringen (met 0,5 à 1% per jaar) levert f. 2 mrd. op, woonlastenverzwaringen f. 1 mrd. (alle cijfers niveau 1985). D'66 verwacht ook dat pakketvergelijking tot bezuinigingen zal leiden (maar noemt geen bedrag). D'66 dringt verder aan op de toepassing van het profijtbeginsel in het welzijnswerk en noemt woonlastenverzwaring — behalve voor de allerlaagste inkomensgroep — noodzakelijk. Aangezien de mate waarin afzonderlijke huishoudens door dergelijke beleidsvoornemens worden getroffen, sterk afhangt van individuele omstandigheden, kunnen geen koopkrachtplaatjes waarin „alles is inbegrepen”, worden gepresenteerd. Gelet op de door partijen genoemde bedragen staat vast, dat de koopkrachteffecten in individuele gevallen aanzienlijk kunnen zijn.

De partijprogramma's noemen als regel een doelstelling voor het te voeren inkomensbeleid. Deze doelstelling heeft betrekking op de koopkrachtontwikkeling van werknemers met incidentele loonsverbetering en ongeacht de effecten van bijzondere, niet voor iedereen geldende maatregelen met inkomensgevolgen. PvdA, CDA en D'66 leggen een duidelijk accent op de herverdeling van inkomens en vragen een van 0% (minima, PvdA), resp. -1% (minima, CDA en D'66) tot 4 à 5% per jaar oplopend koopkrachtoffer (betreft inkomensstrekkers met een loon van vier maal modaal (ca. f. 140.000 bruto). De VVD laat zich over het inkomensbeleid niet erg

concreet uit. Wel noemt deze partij herverdeling beneden anderhalf maal modaal (ca. f. 52.500) onwenselijk.

Wat betreft de categoriale inkomensverdeling (tussen lonen en overig inkomen) valt het volgende op. De bruto loonsom in de marktsector bedraagt momenteel ruwweg f. 100 mrd. De jaarlijkse mutatie van de brutoloonsum (contractloon plus anderhalf procent incidenteel) staat bij de PvdA op 0, bij het CDA op -0,25, bij de VVD op -0,5 en bij D'66 op -1. Voor zover deze mutatie negatief is, komt — bij een constante collectieve-lastendruk — een overeenkomstig percentage van de bruto loonsom aan het overig inkomen ten goede. Oplopend over vier jaar gaat het om (niveau 1985) f. 1 mrd. (CDA), f. 2 mrd. (VVD) en f. 4 mrd. (D'66). Van ieder procent geraamde economische groei komt daarenboven — bij een constante collectieve-lastendruk van ruim 61% van het nationale inkomen — 0,4% van het nationaal inkomen aan het overig inkomen ten goede. Oplopend over vier jaar gaat het om (niveau 1985) f. 11 mrd. (PvdA), f. 9 mrd. (CDA), f. 2,5 mrd. (VVD) en f. 7,5 mrd. (D'66). Alle bedragen luiden in constante guldens van 1981. Behalve geld voor gerichte maatregelen (energiebesparende investeringen, exportbevordering, en dergelijke) wijzen alle verkiezingsprogramma's derhalve (impliciet) middelen aan voor herstel van het overig inkomen. De PvdA komt cumulatief op f. 11 mrd., het CDA op f. 10 mrd., de VVD op f. 4,5 mrd. en D'66 op f. 11,5 mrd. Deze bedragen worden in hoge mate bepaald door de veronderstelde economische groei. Voorts wordt erop gewezen dat is afgezien van hogere-orde-effecten: vermoedelijk zal een deel van het herstel van het overige inkomen aan afnemers ten goede komen, doordat prijsstijgingen afzwakken.

#### 4. Plan voor de arbeid in viervoud

Tabel 4 geeft een overzicht van het aantal extra arbeidsplaatsen, dat de verschillende partijen tot 1985 denken te scheppen. Op enkele punten is afgeweken van de door partijen gegeven cijfers; dit wordt toegelicht in de voetnoten bij tabel 4. Wij plaatsen enkele kanttekeningen. Alle partijen hopen via de gepresenteerde woningbouwprogramma's een impuls te geven aan de werkgelegenheid in de bouw. Het valt op dat steeds 30.000 extra arbeidsplaatsen zijn geraamd, hoewel de PvdA ruim f. 1 mrd. meer inzet dan de andere partijen (ruim f. 4 mrd. om f. 3 mrd., niveau 1985). De PvdA rekent op 100.000 arbeidsplaatsen door arbeidstijdverkorting, in combinatie met een algemeen jaarlijks koopkrachtoffer van 1%. Het arbeidsplaatsenplan van de VVD is oorspronkelijk opgezet vanuit 1% economische groei. Op basis van een half procent minder groei per jaar, rekent de VVD zelf met een verlies van 100.000 banen (zie tabel 4, regel 7). Uit de tabel blijkt dat de PvdA geen extra arbeidsplaatsen raamt als gevolg van het door deze partij voorgestane centraal ontwikkelingsplan voor de economie. Dat lijkt verstandig 15).

Opvallend is de D'66-doelstelling met betrekking tot het aantal te scheppen deeltijdbanen: splitsing van 175.000 bestaande en nieuwe voltijdbanen zou tot 1986 175.000 mensen extra aan het werk moeten helpen. Andere partijen formuleren een bescheidener doelstelling: tussen de 75.000 en

14) Het standaardmodel is geënt op de aanpak van het Centraal Planbureau; zie C. A. de Kam, F. G. van Herwaarden, Enkele alternatieven voor de financiering van twee volksverzekeringen, in: G. M. J. Veldkamp (red.) *De economie en het sociale zekerheidsbeleid*, Deventer, 1980, blz. 129-147. Een bruto loondaling met 2% betekent in 1981 voor de minimumloner en de modale werknemer een koopkrachtverlies van 1,3%. Iets boven modaal is het koopkrachtverlies 1,4 à 1,5%. Voor de werknemer met tweemaal modaal is het corresponderende koopkrachtverlies 1,6%. In tabel 3 is uitgegaan van de verhouding: 1% bruto = 0,75% netto.

15) Vgl. R. Wijkstra, Je kunt aan een touw wel trekken, niet duwen, *Onderneming*, 6 maart 1981, blz. 4-5. Verder: L. Huberts en M. Linthorst, Sturing of storing: Weerwerk en de economie, *Socialisme en Democratie*, maart 1981, blz. 121-131.

100.000 mensen extra via deeltijdbanen aan de slag. Een toename van het aantal deeltijdbanen met 20.000 à 25.000 per jaar lijkt mogelijk. Gedurende de periode 1976-1980 nam het aantal deeltijdbanen jaarlijks met ongeveer 17.500 toe. In 1980 waren er in totaal 540.000 banen in deeltijd. Aangezien het D'66-programma geen andere instrumenten aanwijst dan de overige hier geanalyseerde programma's, komt de doelstelling van de Democraten als veel te ambitieus voor (gezevens ontleend aan het recente *SER-advies inzake het sociaal-economische beleid op middellange termijn*, blz. 117).

## 5. Vergelijking met de Nederlandse economie in 1985

De economische situatie is in de achter ons liggende jaren drastisch verslechterd. De structurele oorzaken van deze verslechtering worden geaccentueerd door de internationale conjuncturele inzinking van het moment. De economische groei is negatief, de werkloosheid loopt op, rendementen en bedrijfsinvesteringen herstellen zich niet of onvoldoende, uitgaven en financieringstekort van de publieke sector laten zich slechts met de grootste moeite beteugelen, de betalingsbalans vertoont een fors tekort. Bieden de politieke programma's „harde” oplossingen? Kloppen de cijfers, of beloven politici de kiezers gouden bergen?

In dit artikel is geprobeerd die vraag te beantwoorden — toegespits op uitgaven en financieringstekort van de publieke sector (par. 2) en op de gevolgen van de vier verkiezingsprogramma's voor de personele en voor de categoriale inkomensverdeling (par. 3). In beide paragrafen is een „statische” invalshoek gekozen, waarbij is afgezien van hogere-orde-effecten. Deze aanpak — het door sommigen verafschuwde „geniale koekdenken” 16) — is mede geïnspireerd door de op het Ministerie van Financiën wel gebezigde boekhoudmethode, die onder meer wordt gebruikt bij de jaarlijkse opstelling en bijstelling van de rijksbegroting. Daarenboven schat Financiën hogere-orde-effecten in.

Hogere-orde-effecten van in politieke programma's neergelegd economisch beleid kunnen met macro-economische modellen worden gesimuleerd. VINTAF (-oogst 1981) komt in aanmerking, omdat dit model ook wordt gebruikt bij de voorbereiding van het regeringsbeleid. Het is ons bekend dat verschillende politieke partijen inderdaad bij het Centraal Planbureau hebben aangeklopt, met het verzoek haar ontwerp-programma door te rekenen op macro-economische effecten. Het valt om meer dan één reden te betreuren dat het CPB — wegens tijdgebrek — deze verzoeken niet kon honoreren. Nu de verkenning van de Nederlandse economie in 1985 ten langen leste beschikbaar is, kunnen — op basis

van in het vierde hoofdstuk van de verkenning gegeven varianten — enkele punten uit de programma's „met de hand” worden nagerekend. Wij volstaan met twee punten:

- een controle-berekening op tabel 2 (ruimteberekening publieke sector), omdat deze in dit artikel centraal staat.
- een controle op de werkgelegenheidsdoelstelling, omdat in par. 4 in eerste aanleg is volstaan met weergave van door partijen gepresenteerde cijfers.

Het is daarbij goed om de waarschuwing van het CPB in gedachten te houden, dat de cijfers uit de *De Nederlandse economie in 1985* geen prognoses zijn, maar trends aangeven bij bepaalde veronderstellingen. Tevens is het nuttig om nog eens te onderstrepen dat er grote onzekerheden zijn ten aanzien van de door het CPB veronderstelde internationale economische ontwikkeling, met name wat betreft het verloop van de energieprijzen, de mate waarin oliedollars door de olieproducenten worden teruggesluisd, de gevolgen van het restrictieve monetaire beleid in bepaalde toonaangevende industrielanden en de alom waarneembare neiging tot bescherming van de thuismarkt.

Met inachtneming van deze relativisering wordt nu eerst tabel 2 getoetst aan resultaten in *De Nederlandse economie in 1985*. Het CPB baseert zich op ongewijzigd beleid volgens de *Miljoenennota 1981* en op de beleidsombuigingen voor 1981 die najaar 1980 bekend waren. Bij een nullijn voor de lonen — exclusief incidenteel — en 1% economische groei valt op basis van tabel 2 dan voor de publieke sector een negatieve ruimte van f. 16,5 mrd. (in 1985) af te leiden. Na correctie voor latere tegenvallers (van per saldo f. 4,5 mrd.) — waarmee het CPB geen rekening mee kon houden — is de negatieve ruimte f. 12 mrd. (in 1985). Tabel 2 gaat uit van een relatief constant financieringstekort van 5¼% van het nationale inkomen, het CPB veronderstelt een financieringstekort van 4½% van het nationaal inkomen. De negatieve ruimte stijgt daardoor met f. 2,3 mrd. tot f. 14,3 mrd. of 4,8% van het nationaal inkomen (constante prijzen van 1981). Dit is exact het percentage waarmee de collectieve lasten volgens het CPB van 1980 (61,1% van het nationaal inkomen) op 1985 (65,9% van het nationaal inkomen) zullen moeten toenemen om ongewijzigd beleid te kunnen bekostigen (bij een financieringstekort in 1985 van 4,5% van het nationaal inkomen) 17). De CPB-resultaten en tabel 2 sporen. Conclusie: eerherstel voor het geniale koekdenken!

Tweede punt: zullen de partijen hun werkgelegenheidsdoelstelling halen? Het CPB wijst er zelf al op dat „arbeidsplaat-

16) Vgl. *De regeerlust* van Marcus Bakker, interview met de CPN-top, *Haagse Post*, 23 april 1977, blz. 20.

Tabel 4. Geraamd aantal extra arbeidsplaatsen in 1985 (x 1.000)

	PvdA	CDA a)	VVD	D'66
Publieke en semi-publieke sector bij ongewijzigd beleid	(53)	(53)	(53)	(53)
Extra arbeidsplaatsen in de (semi-)publieke sector	45	—	p.m. b)	10 c)
Bouwnijverheid	30	30	30	30
Marktsector	60	60	60	40
Verbetering van de werking van de arbeidsmarkt	—	10 d)	10 d)	10
Arbeidstijdverkorting	100	—	—	—
Minder banen door 0,5% i.p.v. 1% groei	—	—	- 100	—
Sub-totaal (extra voltijdbanen)	235	100	0	90
Extra arbeidsplaatsen door deelarheid:				
— in de (semi-)publieke sector	60	85 e)	100 f)	100 g)
— in de marktsector	15	—	—	—
Totaal aantal extra arbeidsplaatsen	310	185	100	190

a) Uit de opstelling zijn 20.000 plaatsen door vervoegde uittreding weggelaten. Deze zijn begrepen in ongewijzigd beleid.

b) Het program noemt 10.000 extra arbeidsplaatsen. Voor de financiering worden echter geen middelen aangegeven.

c) Het program noemt geen extra arbeidsplaatsen. Deze worden wel gegenereerd.

d) Beide programs gaan uit van 20.000 arbeidsplaatsen door verbetering van de werking van de arbeidsmarkt. Gelet op het aantal openstaande vacatures is deze raming gehalveerd.

e) Het CDA-program spreekt over 170.000 deeltijdbanen; dit levert 85.000 extra arbeidsplaatsen op.

f) Aangenomen is dat de VVD mikt op 200.000 deeltijdbanen; dit levert 100.000 extra arbeidsplaatsen op.

g) Het D'66-program spreekt over 175.000 deeltijdbanen in de (semi-)publieke sector en 175.000 in de marktsector; dit zou 175.000 extra arbeidsplaatsen opleveren. Dit is als te optimistisch gecorrigeerd tot het hoogste aantal (100.000) dat door een andere partij (VVD) wordt geraamd.

senovereenkomsten, verdere intensivering van het bestaande arbeidsmarktbeleid (...) evenmin als een omvangrijke verkorting van de arbeidsduur" in de resultaten zijn verwerkt. „Deeltijdarbeid zit in de cijfers — die immers in manjaren luiden — verscholen" 18). Blijkens andere berekeningen van het CPB kan — bij het ingezette algemene koopkrachtoffer van 1% per jaar — arbeidstijdverkorting de beoogde 100.000 arbeidsplaatsen opleveren door de PvdA. Evenals ten aanzien van deeltijdarbeid geldt echter dat daartoe aanzienlijke technisch-organisatorische problemen moeten worden overwonnen. Partijen die een grote bijdrage van toenemende deeltijdarbeid verwachten — met name D'66 — gaan er wel erg gemakkelijk van uit dat daarmee samenhangende inkomensachteruitgang vrijwel algemeen zal worden aanvaard. Twijfel is in dit opzicht gerechtvaardigd, te meer daar het beleid reeds vier jaar lang een algemene inkomensachteruitgang veronderstelt.

Het CPB raamt — bij ongewijzigd beleid — van 1980 op 1985 een toename van de werkgelegenheid bij de overheid met 18.000 manjaren, bij de kwartaire dienstverlening met 35.000 manjaren (20). De extra toename van de werkgelegenheid in de (semi-)publieke sector die PvdA (en D'66) met het voorgestane beleid willen uitlokken, zal wel worden gerealiseerd, aangezien in de financiële verantwoording voldoende middelen worden aangewezen.

Toetsbaar met VINTAF zijn de door alle partijen gepretendeerde arbeidsplaatsen in de bouw en in de marktsector. De bouwimpuls bij CDA, VVD en D'66 levert inderdaad de beoogde extra 30.000 arbeidsplaatsen op (in 1985) 21).

De PvdA denkt 60.000 arbeidsplaatsen in de marktsector, exclusief bouwnijverheid, te scheppen. De algemene extra loonmatiging met 1,5% per jaar (ten opzichte van de centrale projectie) betekent volgens het CPB 20.000 extra arbeidsplaatsen (in 1985). Gerichte investeringsimpulsen (f. 2,7 mrd. in 1985) leiden volgens een andere CPB-variant tot nog eens 25.000 à 40.000 arbeidsplaatsen. Mede gelet op de voorgestane exportsubsidies en betere werking van de arbeidsmarkt, lijkt de PvdA-doelstelling ten aanzien van de werkgelegenheid in de marktsector haalbaar.

Het CDA zet een algemene loonmatiging in van 1,75% per jaar, wat 25.000 arbeidsplaatsen oplevert (in 1985). Verder noemt het programma weinig instrumenten en wijst het onvoldoende middelen aan om nog eens 35.000 arbeidsplaatsen in de marktsector te creëren. Die zijn nodig om de CDA-doelstelling (60.000) te realiseren.

De VVD zet een algemene loonmatiging in van 2% per jaar, wat een kleine 30.000 arbeidsplaatsen oplevert (in 1985). Verder noemt het programma weinig instrumenten en wijst het onvoldoende middelen aan om nog eens bijna 30.000 arbeidsplaatsen in de marktsector te creëren. En die zijn nodig om de VVD-doelstelling bij 1% groei (60.000) te realiseren.

D'66 zet als enige partij precies de volledige CPB-variant in — een algemene loonmatiging met 2,5% per jaar — wat 35.000 arbeidsplaatsen in de marktsector oplevert. Samen met andere instrumenten die het D'66 program noemt, lijkt dat voldoende om de doelstelling (40.000 arbeidsplaatsen in de marktsector) te halen.

## 6. Slotopmerkingen

In dit artikel is een poging gedaan om de verkiezingsprogramma's van PvdA, CDA, VVD en D'66 op enkele hoofdpunten met elkaar te vergelijken. Op basis van een analyse van de ontwikkeling van het uitgavenbeslag van de publieke sector bij ongewijzigd beleid (tot 1986) en van de programteksten is becijferd — met alle onzekerheden die aan zulke berekeningen eigen zijn — dat de PvdA f. 3 mrd. „over" houdt, de VVD f. 8 à 8,5 mrd. Het CDA komt f. 1 à 2 mrd. tekort, D'66 ca. f. 4 mrd. Daarbij zijn de per eind maart bekende tegenvalers verdisconteerd en is voorts aangenomen dat de lastenverzwaringen en ombuigingen uit hoofde van de operatie-1981 door het parlement worden aanvaard.

Bij dit alles is er dan nog één zeer onzekere factor: de mate en het tempo waarin het financieringstekort, met name dat van de lagere overheid, tot een structureel meer aanvaardbare hoogte zal worden teruggebracht. Als wordt verondersteld dat het financieringstekort van de gehele publieke sector van ruim 7½% van het nationaal inkomen nu, slechts geleidelijk wordt teruggebracht tot om en nabij 4½% in 1985, neemt de schuldenlast van de publieke sector, ten opzichte van de aan de *Miljoenennota 1981* ten grondslag liggende veronderstellingen, cumulatief vermoedelijk met ongeveer 6% van het nationaal inkomen toe. Bij de huidige rentestand zou dit 0,7% van het nationaal inkomen of meer dan f. 2 mrd. (in gulden van 1981) wegens extra rentelasten impliceren (niveau 1985) 22). Met deze eventuele rentetegenval is in alle voorgaande berekeningen nog geen rekening gehouden, vooral omdat onvoldoende zicht bestaat op de onderliggende oorzaken van de uitgavenontwikkeling bij de lagere overheid. Verdere tegenvallers zijn niet uit te sluiten; deze zullen moeten worden opgevangen via lastenverzwaringen of uit middelen die vrijkomen ten gevolge van de in gang gezette heroverwegingsprocedure 23).

De gevolgen van de vier programma's voor de ontwikkeling van de reëel vrij beschikbare inkomens gedurende de periode 1982-1985 zijn ingrijpend: (diepe) minlijnen over vrijwel de gehele linie. De door partijen beoogde werkgelegenheidscreatie (in de marktsector, exclusief de bouw) is waar mogelijk getoetst aan enkele varianten in de CPB-verkenning van *De Nederlandse economie in 1985*. De plannen van PvdA en D'66 lijken haalbaar (natuurlijk onder veronderstelling dat de trein van de vaderlandse economie loopt volgens het spoorboekje van het CPB). Het CDA- en VVD-beleid lijkt in 20.000 à 30.000 minder arbeidsplaatsen te zullen resulteren dan de betrokken partijen zelf ramen.

Het hoeft geen nader betoog dat de programma's van alle vier partijen een zware wissel trekken op de beschikbare instrumenten ten dienste van de te voeren sociaal-economische politiek. De beoogde algemene loonmatiging kan gemakkelijk stranden in een klimaat waar de leus „samen voor ons eigen" onverminderd opgeld lijkt te doen. Arbeidstijdverkorting en/of sterke toename van deeltijdarbeid, waarop alle partijen hun werkgelegenheidsbeleid in belangrijke mate baseren, zullen een bijzonder grote krachtsinspanning vragen. Alle partijen nemen ook aan dat het mogelijk zal blijken de collectieve-lastendruk min of meer te stabiliseren. Hoe realistisch dit is, zal moeten blijken. De ervaringen in de achter ons liggende jaren stemmen niet optimistisch: de collectieve-lastendruk steeg van 57,2% van het nationaal inkomen in 1978 tot 61,8% dit jaar. „De voor de hand liggende conclusie is, dat alle zeilen dienen te worden bijgezet", wordt opgemerkt op blz. 15 van *De Nederlandse economie in 1985*. Onze conclusie is dat in de verkiezingsprogramma's weliswaar (veel) zeil wordt bijgezet, maar dat er nogal wat rafelig doek bij is.

A. J. Dijkhuizen  
C. A. de Kam

17) *De Nederlandse economie in 1985*, blz. 139.

18) Idem, blz. 145.

19) Bij een koopkrachtoffer van 1% per jaar gedurende vijf jaar, zou de werkgelegenheid in bedrijven na vijf jaar — onder een groot aantal aanvullende veronderstellingen en afgezien van organisatorische problemen — met 330.000 personen kunnen toenemen (*SER-advies inzake het sociaal-economische beleid op de middellange termijn*, blz. 135). Dit cijfer ligt erg hoog. De opstellers van het SER-advies waarschuwen zelf dat deze uitkomst niet als maatgevend mag worden beschouwd (blz. 192).

20) *De Nederlandse economie in 1985*, blz. 144.

21) Vgl. de effecten van de varianten in *De Nederlandse economie in 1985*, blz. 154-155.

22) Ook in het *SER-advies inzake het sociaal-economisch beleid op de middellange termijn* (blz. 179) wordt een bedrag wegens extra rentelasten in deze orde van grootte genoemd.

23) *Heroverwegingen van de collectieve uitgaven*, brief van de Minister-President, Minister van Algemene Zaken, aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 11 februari 1981, zitting 1980-1981, 16625, nr. 1.