

# Het financiële, economische en sociale beleid van Lubbers-III

F.W. Rutten\*

**I**n deze Miljoenennota loopt de 'ijzeren randvoorwaarde' van het financieringstekort van het Rijk ernstige averij op. Essentieel is dat men een ijzeren uitgavendisipline in acht neemt. Dit vergt een nullijn voor de Rijksuitgaven en een zekere minlijn voor de sociale zekerheid. Om niet verder achterop te raken bij andere OESO-landen zijn voorts beproefde structuurversterkende maatregelen noodzakelijk. De prioriteit moet worden verlegd van 'sociale zaken' naar financiën en economie.

De werkloosheid ligt nu 100.000 personen hoger dan een jaar geleden. Het aantal werkloosheidsuitkeringen bereikt een recordhoogte. De meeste andere Westeuropese landen kampen ook met problemen. Maar terecht schrijft de minister van Economische Zaken "gedeelde smart is geen halve smart". Een veel gehoorde stelling is dat Nederland in internationaal verband nog goed presteert. In de jaren '91 t/m '94 komt de groei van het bruto binnenlands produkt in de OESO-landen echter hoger uit dan in ons land. De stijging van de werkloosheid is in de OESO in die jaren ook niet veel groter dan bij ons; bovendien wordt de lage deelneming aan het arbeidsproces in Nederland een steeds ernstiger probleem. Wij scoren goed bij de prijsstijging en de betalingsbalans, maar dat is al een lange reeks van jaren het geval. Als ik de Miljoenennota goed interpreteer, dan is de auteur vooral trots op de geringe stijging (of zelfs daling) van de collectieve uitgaven en op het vrij gunstige verloop van het financieringstekort van de overheid.

Nu zijn bij die laatste met trots gepresenteerde cijfers wel kanttekeningen op hun plaats. In de laatste paar jaar bleek dat de van te voren geraamde groei van de collectieve uitgaven een flinke onderschatting van de uiteindelijke realisatie inhield. Het financieringstekort van de Staat komt, na correctie voor cosmetica, ver boven de 'ijzeren randvoorwaarde' van het regeerakkoord. Hoewel er dus op deze punten geen onverdeelde reden tot voldoening is, is het – partijpolitiek bezien – opmerkelijk te constateren dat deze Miljoenennota deze 'conservatieve' elementen, naast de infrastructuur, als 'speerpunten' kiest. Over de werkgelegenheid en de inkomens valt helaas alleen slecht nieuws te melden.

Wie de zwaartepunten in de opeenvolgende Miljoenennota's van dit kabinet op een rij zet, moet constateren dat er van de wisselende 'speerpunten' van beleid niet veel terecht is gekomen. De eerste Miljoenennota stond bol van de prioriteiten die veel extra geld kosten. Bij de Tussenbalans moest daar al snel op worden teruggekomen in de vorm van uitgavenbeperkingen en lastenverzwaringen. In de daarop

volgende Miljoenennota werd, althans voor de tweede helft van de kabinetsperiode, de mogelijkheid van de, uiterst wenselijke, forse verlichting van collectieve lasten in het vooruitzicht gesteld. Maar toen puntje bij paaltje kwam bleek daarvoor geen budgettaire ruimte; integendeel. In de derde Miljoenennota werden de verlokkelijke contouren geschetst van een verlegging van de collectieve lasten op arbeid naar milieubedervende activiteiten; dat perspectief is echter inmiddels in hoofdzaak in Europese en mondiale nevelen verdwenen. Zo zijn ook andere hemelbestormende hervormingen, zoals de sociale vernieuwing, het nieuwe stelsel van ziektekostenverzekering en een Europees federatief model (gelukkig maar), niet tot wasdom gekomen.

In deze laatste Miljoenennota van het kabinet loopt ten slotte ook de 'ijzeren randvoorwaarde' van het financieringstekort van het Rijk ernstige averij op. Na correctie voor cosmetische posten komt de meest realistische raming voor het tekort in 1994 thans uit op ruim 5% van het nationale inkomen. Dat is ruwweg hetzelfde cijfer als voor 1990 was beoogd.

Het zou niet redelijk zijn het kabinet als enige zondebok af te schilderen. Het internationale economische tij zit tegen. Maar tegelijk is er reden om te constateren dat bij het beleid op (te) veel onderdelen taxatiefouten zijn gemaakt en dat op bepaalde beleidsterreinen niet zorgvuldig is bestuurd. Dat is geen opmerking met partijpolitieke strekking. Niet voor niets wordt in het concept-verkiezingsprogramma van de grootste en meest ervaren regeringspartij met nadruk en bij herhaling gewezen op de wenselijkheid van een 'waterscheiding' ten opzichte van het huidige beleid.

## Het financieel-economisch beleid

In het huidige beleid zijn dominant a) het feitelijke financieringstekort van het Rijk, b) de collectieve lastendruk en, in samenhang daarmee, het verloop van

\* De auteur is hoogleraar aan de Erasmus Universiteit.

de collectieve uitgaven. Volgens het Centraal Planbureau komt het financieringstekort het komend jaar uit op 4,25% van het nationaal inkomen, terwijl 3,25% volgens het regeerakkoord het 'ijzeren' streefcijfer was. Daarbij komt dat er cosmetische maatregelen, zoals verkoop van aandelen van de PTT, ter grootte van meer dan 1% van het nationale inkomen in dat cijfer van ruim 4% zijn verwerkt. Het recente rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte stelt dat dit soort posten buiten de berekening van het tekort dient te blijven. Rekening houdend met enkele andere mogelijke financiële tegenvallers is het financieringstekort van het Rijk voor 1994 te ramen op 5 à 6% van het nationale inkomen.

Voor de toekomst houdt dit in dat de, terecht, aanbeveling van de Studiegroep Begrotingsruimte van 7 juli jl. om het tekort terug te brengen tot 2% van het nationale inkomen nog veel en langdurig inspanning zal blijven vragen; pas tegen de eeuwwisseling zullen wij zover zijn, dat het staatstekort op orde is. Sanering van de staatsschuld in verhouding tot het nationale inkomen zal nog veel langer duren.

Herstel van een vorm van trendmatig begrotingsbeleid is, eensdeels door het hectische budgettaire beleid en anderdeels door het goede rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte, weer volop in de belangstelling gekomen. Aanvankelijk was mijn opinie, dat introductie van een trendmatig begrotingsbeleid pas in aanmerking komt als het staatstekort 'geschoond' voor cosmetica, de trendmatig aanvaardbaar geachte waarde van 2% van het nationale inkomen heeft bereikt. Het ingenieuze rapport van de CDA-commissie Zijlstra heeft mij echter tot andere gedachten gebracht, in samenhang met de uitgavennorm die de Studiegroep heeft bepleit. De sleutel ligt bij een uiterst beperkte groei van de reële collectieve uitgaven. Voor de rijksuitgaven kan daarbij een nulgroei als uitgangspunt gelden. Bij de sociale zekerheid en de (gezondheids-)zorg is een lichte daling aangewezen. Bij een (on-)zekere groei van het nationale inkomen zal het overheidstekort dan dalen en zal geleidelijk ook ruimte voor verlaging van de tarieven van belastingen en sociale premies ontstaan. Zo'n trendmatig uitgavenbeleid kan in de volgende kabinetsperiode vrijwel direct worden ingevoerd, mits men strakke normen voor de collectieve uitgaven toepast en mits men trucs als verkoop van aandelen buiten beschouwing laat.

Het budgettaire beleid kan weer heel simpel worden zonder het macro-economisch gegoochel dat in de jaren zeventig ingang heeft gevonden. In die zin kan er een 'ontcijfering' van het beleid plaats vinden. Hectische reacties op steeds weer nieuwe prognoses kunnen achterwege blijven. De CPB-prognoses krijgen dan uiteraard minder betekenis voor het beleid. Essentieel is wel dat men een ijzeren uitgavendisCIPLINE in acht neemt. Dit vergt de genoemde nullijn voor de rijksuitgaven en een zekere minlijn voor de sociale zekerheid.

Over nullijnen gesproken: een storend element in de presentatie is de exogene raming van nul voor de cao-lonen. Het realiteitsgehalte daarvan is zo gering dat deze aanname, die door partijpolitieke overwegingen lijkt ingegeven, slechts verwarrend werkt.

## Structuurversterking

Tijdens de internationale recessie is de structurele positie van de nationale economie zwakker gebleken dan wij in de tweede helft van de jaren tachtig dachten. Is er nu behoefte aan nieuwe ideeën om de structuur te versterken? Ik geloof veeleer dat wij in hoofdzaak bestaande noties in praktijk moeten brengen. Terecht worden nieuwe infrastructurele projecten op de 'rails' gezet. Het was, zacht gezegd, een beetje vreemd om de subsidieregeling voor innovatie en ontwikkeling af te schaffen en die vervolgens in fiscale vorm in 1994 weer in het leven te roepen. Loonmatiging, ondersteund door verlaging van belastingen en sociale premies, is ook een oud beproefd recept ter stimulering van de werkgelegenheid mits de overheid maar niet te pas en te onpas met loonmaatregelen gaat zwaaien. Wij weten ook dat allerlei aspecten van de sociale zekerheid, die sinds het begin van de jaren zestig zijn ingevoerd, inactiviteit en misbruik stimuleren. Voorts zou de fiscale investeringsaftrek weer in ere kunnen worden hersteld.

In verschillende perioden na de oorlog is gebleken dat een beleid gericht op structurele versterking van de economie rijke vruchten afwerpt, zij het dat de concrete vorm van het beleid natuurlijk bij de tijd moet zijn. Het naoorlogse industrialisatiebeleid en het beleid in de tweede helft van de jaren tachtig zijn daarvan sprekende illustraties. Landen die zich doelbewust toeleggen op structurele groei van de werkgelegenheid en de produktiviteit boeken in die opzichten betere resultaten dan landen die zich vooral bezighouden met de inkomensverdeling tussen de wat lagere en de wat hogere inkomens. Op den duur is een verlegging van prioriteiten onontkoombaar. Al twintig jaren daalt ons reële nationale inkomen ten opzichte van omliggende landen. Er bestaat in Nederland, in the long run, geen overwegende steun voor een beleid dat ons de 'arme lui van Europa' maakt.

Het beeld van relatieve verpaupering van ons land is niet denkbeeldig. In de scenariostudie van het CPB dreigt bij ongewijzigd beleid binnen tien jaar een onhoudbare situatie te ontstaan in de verhouding tussen actieven en inactieven. Op den duur zullen de inactieven dan het loodje leggen in de vorm van een koude sanering van de 'verzorgingsstaat'.

Ongewijzigd beleid houdt onder meer in prioritair aandacht voor 'sociale zaken' boven 'financiën en economie'. Verlegging van prioriteiten lijkt niet kansloos, nu bij de sociale zekerheid de wal het schip lijkt te gaan keren en taboes worden doorbroken. Er moeten mijns inziens overigens ook meer waarborgen komen om de belangen van financiën en economie te bewaken. In recente voorstellen is sprake van versterking van de positie van de minister van Algemene Zaken. Dat lijkt goed, voor zover het internationale zaken betreffen, die de nationale samenleving aangaan. Maar als het aankomt op het bewaken van een gezonde toestand op het gebied van financiën, economie en werkgelegenheid dient het primaat mijns inziens te liggen bij vakministers e.d., zoals ook op monetair gebied het geval is.

**F.W. Rutten**