



Het Westduitse werkgelegenheidsplan

DRS. R. M. SCHUITEMAKER

Inleiding

Begin maart 1982 werd door het kabinet Van Agt-II een eerste versie van een werkgelegenheidsplan gepresenteerd. Daar ging heel wat politieke commotie aan vooraf. En ook na publikatie was de kritiek op dat plan in eerste instantie niet mis. Die kritiek is nu echter wat geluwd, en het fenomeen werkgelegenheidsplan lijkt thans haast algemeen geaccepteerd. Stille voor de storm wellicht? In september a.s. hoopt de huidige minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de hoofdlijnen van de tweede versie van het werkgelegenheidsplan aan de kabinetsformateur en aan de Tweede Kamer aan te bieden. Daarop vooruitlopend kan het interessant zijn kennis te nemen van enigszins gelijksoortige initiatieven bij onze oostersburen in West-Duitsland 1).

Achtergrondsituatie

Vergeleken bij andere westerse landen lijkt de BRD een ijzersterke economie te bezitten. Zo sterk zelfs dat ook de OECD ruim twee jaar geleden nog onze burenen aanraade hun economie te stimuleren, hetgeen bondskanselier Schmidt op dat moment afwimpelde, onder verwijzing naar eerdere ongunstige ervaringen daarmee in 1978 2). Toch raken ook de Westduitsers de laatste tijd steeds onzekerder over de veelgeroemde kracht van hun economie. Vooral in 1981 bleek de ontwikkeling van het bruto nationaal produkt sterk tegen te vallen (-0,3%), liepen de reële inkomens achteruit, en steeg de werkloosheid met grote vaart in de richting van 2 mln. Reden voor de z.g. Commissie van wijze mannen (economische deskundigen) om in de loop van 1981 de federale regering te adviseren een banenplan te ontwerpen. Schmidt wees dat voorstel op dat moment van de hand; hij achtte een dergelijk plan niet financieerbaar, daar een groter financieringsstekort, noch meer bezuinigingen voor hem aanvaardbaar waren. Wel trad in de zomer van 1981 een investeringsprogramma in werking. Op basis daarvan werd voor DM 6,3 mrd. aan leningen met een lage rente ter beschikking gesteld aan

bedrijven. Deze leningen dragen een rente van 9,7%, en hebben een looptijd van vier tot acht jaar. Eind januari 1982 was reeds DM 3,7 mrd. toegekend, wat tot investeringen van in totaal DM 7,7 mrd. had geleid. Het werkgelegenheidseffect daarvan werd op 50.000 banen geschat. Vooral kleine en middelgrote ondernemingen profiteerden van deze zachte leningen, die vooral aangewend bleken te worden voor energiebesparing. In de laatste maanden van 1981 nam het aantal aanvragen overigens af, daar veel ondernemers gingen anticiperen op nieuwe, nog aantrekkelijker regeringsmaatregelen 3). Daarover in het onderstaande meer.

„Operatie 1982”

Aanvankelijk verzette Schmidt zich dus tegen een werkgelegenheidsplan, en toonde hij zich alleen bereid maatregelen te treffen in de sfeer van investeringsbevordering. Halverwege 1981 was de nood evenwel zo hoog gestegen dat Schmidt alsnog met ingrijpende maatregelen moest komen. Onder de naam „Operatie 1982” werd bij de begroting 1982 een fors pakket maatregelen aangekondigd.

„Operatie 1982” verwoordde voor een belangrijk deel het macro-economisch beleidskader waarvan de SPD/FDP-coalitie aankondigde voor de middellange termijn te willen uitgaan. Dit kader geldt globaal eveneens voor het in februari jl. aangekondigde en hieronder nog uitvoerig te behandelen „Gemeinschaftsinitiative für Arbeitsplätze, Wachstum und Stabilität”. De belangrijkste uitgangspunten van „Operatie 1982” waren:

- accentverschuiving van consumptie naar investeringen;
- terugdringing van het tekort op de lopende rekening;
- vermindering van afhankelijkheid van de internationale rentestand;
- het scheppen van ruimte voor rentedaling, m.n. door vermindering van het tekort op de federale begroting;
- het nadrukkelijk open laten van de mogelijkheid een accentverlegging tot stand te brengen van directe naar

- indirecte belastingen, zonder blijvende verhoging van de belastingdruk;
- nadruk op noodzaak van overeenstemming tussen sociale partners op twee punten: loonmatiging, en sterkere participatie van werknemers in de besluitvorming over winstbestemming. Ook de mogelijkheid van vervroegde uittreding werd aangestipt;
- energiebesparing en diversificatie van de energievoorziening;
- onderzoek naar mogelijkheden voor invoering van flexibeler werktijden, zowel bij de overheid als in de particuliere sector;
- verbetering van de beroepsopleidings- en werkgelegenheidsmogelijkheden voor jongeren;
- wegnemen van investeringsbelemmerende factoren (soort deregulering);
- nog grotere inspanningen om tot internationale samenwerking en coördinatie te komen.

Aan concrete beleidsmaatregelen bevatte „Operatie 1982” het volgende:

- ombuigingen in 1982 ad DM 16 mrd. op werkloosheidsuitkeringen, ambtenarensalarissen, arbeidsmarktmaatregelen, defensie en kinderbijslaguitkeringen;
- inkomstenverhoging met ruim DM 3 mrd., door middel van accijnsverhoging op tabak en alcoholica en vermindering van belastingaftrekposten en -vrijstellingen;
- verruiming van de afschrijvingsfaciliteiten voor investeringen in outillage en vooral voor bedrijfsgebouwen (geldt alleen voor nieuwe investeringen);
- herstructureringssteun aan de ijzeren staalindustrie;
- stimulering van energiebesparing;
- stimulering van woningbouw;
- stimulering van de toepassing van micro-elektronica en optische informatiesystemen 4).

Voor dit pakket werd voor de periode 1982-1985 DM 27,5 mrd. aan extra middelen uitgetrokken.

* De auteur is werkzaam bij het Ministerie van Economische Zaken. Dit artikel is geschreven à titre personnel.

1) Na gereedkoming van dit artikel is de Westduitse minister van Economische Zaken Lambsdorff met een notitie gekomen over het totale te voeren economisch beleid, welke mede aanleiding was voor het uiteenvallen van de coalitie tussen SPD en FDP. In deze notitie heeft het „Gemeinschaftsinitiative” meer het karakter van een praktisch compromis. Vastgesteld moet worden dat met de val van het kabinet-Schmidt de ideeën met betrekking tot het „Gemeinschaftsinitiative” een deel van hun actualiteitswaarde hebben verloren. Voor de Nederlandse situatie blijft het Westduitse werkgelegenheidsplan toch interessant.

2) *Het Financieel Dagblad*, 4 februari 1982.

3) *Algemeen Dagblad*, 28 januari 1982.

4) *Economisch Dagblad*, 19 juli 1982; CPB, *Centraal Economisch Plan 1982*; OECD,

Eind oktober 1981 werd voor 1982 een aanvullend dekkingsplan (ad DM 7,8 mrd.) noodzakelijk geacht, en gevonden in:

- overboeking van DM 4 mrd. aan winsten van de Bundesbank naar de staatskas;
- verhoging van werkgevers- en werknemersbijdragen aan de werkloosheidsfondsen;
- diverse kleinere besnoeiingen 5).

Toenemende druk en voorafgaande schermutselingen

Onder druk van de steeds verder oplopende werkloosheid en met het oog op een verwachte groei van de beroepsbevolking met minimaal 1 mln. personen in de periode tot 1985 6) lanceerde de Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) eind 1981 de gedachte van een werkgelegenheidsplan met een looptijd van 5 jaar. Hiervoor zou DM 50 mrd. in 5 jaar uitgetrokken moeten worden, en de nadruk zou moeten vallen op zaken als stimulering van de woningbouw en energiebesparing. De DGB bepleitte voorts sturing van investeringen via belastingstimulansen, en verwierp de bestaande globale belastingvoordelen voor het bedrijfsleven.

Mede onder dreiging van een afkalvende aanhang en een toekomstige verkiezingsnederlaag nam de sociaal-democratische SPD dit pleidooi voor een werkgelegenheidsplan over. Ook binnen de SPD heerste de overtuiging dat een dergelijk programma zich zelf grotendeels terugverdient.

De minister van Economische Zaken Lambsdorff (FDP), de president van de Bundesbank Pöhl en de CDU verklaarden zich daarentegen een fel tegenstander van een dergelijk plan; elke vergroting van het financieringstekort was uit den boze, en rentedaling zou het beste werkgelegenheidsplan vormen. Berekeningen wezen volgens hen uit dat 1% rentedaling een investeringsimpuls van DM 8 mrd. betekende.

Bondskanselier Schmidt meende dan ook dat „2% rentedaling beter was dan welk banenplan dan ook”. En de toenmalige SPD-minister van Financiën Matthöfer zei het herstel liever over te laten aan het vrije-marktmechanisme. Onder druk van hun partij moesten beide laatstgenoemden evenwel om. Daarmee kwamen SPD en FDP tegenover elkaar te staan. Gechargeerd gesproken opteerde de SPD voor een werkgelegenheidsplan („Beschäftigungsprogramm”), en wilde de liberale FDP in eerste instantie niet verder gaan dan een investeringsplan.

Binnen beide partijen waren overigens aanzienlijke meningsverschillen. Zo verklaarde het FDP-presidium zich voorstander van een investeringspremie, te financieren uit een BTW-verhoging, terwijl de FDP-fractie fel tegenstander bleek van een dergelijke BTW-verhoging wegens haar prijsopdrijvend effect.

Met het oog op een eventueel werkgelegenheidsplan opende Schmidt in januari 1982 zeer intensieve consultaties met o.a. de sociale partners, de Bundesbank, commentatoren uit de wereld van de pers enz. Zo intensief waren deze gesprekken dat gesproken werd over een nieuwe „Konzertierte Aktion”; deze had sinds 1976 wegens onenigheid over de „Mittbestimmungs”-kwestie niet meer plaatsgevonden.

In de discussies over de inhoud van een eventueel werkgelegenheidsplan stond een aantal punten centraal. Allereerst de financiering. Naast een algemene BTW-verhoging van 1%, werd ook een verhoging van de belasting op olie en aardgas geopperd. Minister Matthöfer was een groot voorstander van deze laatste maatregel, vooral wegens haar energiebesparend effect. Ook FDP-minister van Binnenlandse Zaken Baum, o.a. verantwoordelijk voor milieuzaken, was om die reden voorstander hiervan; deze ontmoette echter in Lambsdorff een fel tegenstander. Lambsdorff verzette zich trouwens, als primair verantwoordelijke, tot aan het eind tegen welke BTW-verhoging dan ook.

Wegens de tegenvallende investeringsontwikkeling in 1981 — ondanks de aantrekkende export en de daardoor verbeterende betalingsbalans —, werd voorts gedacht aan een extra investeringsimpuls, in de vorm van een premiesysteem en/of zachte leningen. Berekend werd dat met een rentevergoeding van DM 140 mln. van de kant van de federale overheid, er een extra kredietstroom van DM 7 mrd. kon worden werkstelligd 7).

De vertrouwenskwestie

Begin februari jl. werd overeenstemming bereikt tussen de coalitiepartners SDP en FDP over de hoofdlijnen van een plan dat plechtig maar nietszeggend de naam kreeg van „Gemeinschaftsinitiative für Arbeitsplätze, Wachstum und Stabilität”. Daarmee werd een tussenweg gekozen tussen de inmiddels geladen etiketten „werkgelegenheidsplan” en „investeringsprogramma”. Mede met het oog op zijn verzwakte positie in de internationale politiek en de snel verslechterende reputatie van zijn kabinet, greep Schmidt de zaak aan om op 3 februari op een persconferentie aan te kondigen dat hij in de Bondsdag de vertrouwenskwestie zou stellen; een zeer bijzonder verschijnsel in de geschiedenis van de Bondsrepubliek, dat slechts één keer eerder was voorgekomen. Overigens maakte Schmidt de vertrouwenskwestie formeel afhankelijk van zijn persoon, en niet van één bepaalde zaak. De stemming op 5 februari in de Bondsdag leverde een meerderheid voor Schmidt op; de fracties van SPD en FDP gaven unaniem hun vertrouwen. Een en ander werd niettemin vooral ook geïnterpreteerd als ondersteuning van

het „Gemeinschaftsinitiative”-compromis van het kabinet.

Het „Gemeinschaftsinitiative”

De financiering van het „Gemeinschaftsinitiative” zou, zo luidde het compromis, via een verhoging moeten geschieden van het BTW-tarief van 13 naar 14%, per 1 juli 1983. Daarnaast zou een bijdrage moeten worden geleverd door verdere bezuinigingen van DM 1 mrd., te realiseren door bejaarden, eerder dan oorspronkelijk beoogd, mee te laten betalen aan hun eigen gezondheidszorg. De verhoging van de belasting op aardolie en gas met 5%, alsmede een verdere afroming van de winst van de Bundesbank met DM 1 mrd. — ook als alternatief naar voren gebracht —, gingen niet door. De FDP gaf dus uiteindelijk haar verzet tegen BTW-verhoging op, echter niet dan na de toezegging te hebben verkregen dat op 1 januari 1984 een verlaging van de loon- en inkomstenbelasting zal worden doorgevoerd. Dit laatste ter compensatie van de inkomenseffecten van de BTW-verhoging, en onder de veronderstelling dat tegen die tijd de economische groei weer zou zijn aangetrokken en daarmee de algemene belastingontvangsten toegenomen. Bovendien zouden beide maatregelen een accentverlegging betekenen van directe naar indirecte belastingen.

Voordeel van deze financiering via verhoging van de BTW zou zijn dat dit geen belasting voor de kapitaalmarkt zou vormen. Als bovendien, zoals beoogd, de effecten na twee jaar worden gecompenseerd door verlaging van de loon- en inkomstenbelasting, hoeft dit niet tot een wijziging aanleiding te geven in de gematigde opstelling van de vakbeweging.

Het „Gemeinschaftsinitiative” dat bovenop „Operatie 1982” kwam en eveneens tot 1985 reikt, vergt ruim DM 12 mrd. extra, welke uitgaven op de begroting van 1983 en 1984 drukken. Deze DM 12 mrd. komen bij de DM 27,5 mrd. van „Operatie 1982”.

De volgende concrete maatregelen worden in dit verband aangekondigd: een investeringspremie, rentesubsidies, en een aantal andere maatregelen.

Investeringspremie

Ongetwijfeld de meest spectaculaire maatregel in het „Gemeinschaftsinitiative” is een investeringspremie van 10%. De premie geldt alleen investeringen die

5) *Economisch Dagblad*, 19 juli 1982; CPB, *Centraal Economisch Plan 1982*.

6) Dit alleen al op basis van demografische ontwikkelingen, aldus de Bundesanstalt für Arbeit, zie *Die Zeit*, 9 juli 1982.

7) *Trouw*, 4 december 1981.

in 1982 worden besteld, of waarvan de realisering in 1982 wordt aangevangen op voorwaarde dat de betrokken „roerende” investeringsgoederen voor 1 januari 1984 zijn afgeleverd en de betreffende bedrijfsgebouwen voor 1 januari 1985 in gebruik zijn gesteld. Slechts die bedrijven komen in aanmerking die in 1982 meer investeren dan zij gemiddeld in de afgelopen drie jaar deden. De premie beperkt zich tot dat deel van de investeringen dat uitgaat boven dat gemiddelde investeringsbedrag. De premie is dus gericht op extra investeringen, en geldt zowel voor bedrijfsgebouwen (excl. woningen) als voor machines 8).

De kosten van deze premiereregeling belopen voor de Bondsregering DM 4 mrd. gedurende de periode 1983-1985. Beoogd wordt DM 40 mrd. aan extra investeringen te realiseren.

Tot voor kort kende de BRD geen premiereregeling vergelijkbaar met de Nederlandse WIR; wel bestaan er fiscale faciliteiten die op onze vervroegde afschrijving lijken. De nieuwe investeringspremie komt nu boven op deze faciliteiten.

Uitbetaling van de premie vindt na één jaar plaats uit de opbrengst van de Westduitse inkomstenbelasting; de premie is belastingvrij, zonder aftrek van het bedrag aan afschrijvingen. Beoordeling van wat extra investeringen zijn, vindt namelijk niet plaats op basis van netto maar op basis van bruto investeringen.

Naar verwachting zal de Europese Commissie geen bezwaar aantekenen tegen de nieuwe premiereregeling, daar deze niet-selectief is en bovendien past in het streven van de Commissie de produktieve investeringen in de Gemeenschap te bevorderen.

Ook in Nederland wordt dit premiesysteem een interessante gedachte gevonden. Zo zou het Centraal Planbureau de Westduitse plannen serieus bestuderen 9). Met name de toespitsing op extra investeringen is interessant. Het gehanteerde additionaliteitscriterium kent in Nederland geen vergelijkbare tegenhanger in de WIR-basispremie of de IPR-premie op uitbreiding en nieuwe vestiging.

In de BRD zelf waren overigens ook kritische geluiden te horen over de aangekondigde investeringspremie. Zo zouden in 1974 met een gelijksoortig premiesysteem bepaald geen al te beste ervaringen zijn opgedaan. Bovendien zouden grote en voor de nationale economie belangrijke investeringen nooit in één jaar hun beslag kunnen krijgen (zowel besluitvorming als feitelijke tenuitvoerlegging). De premie in zijn aangekondigde vorm zou dus vooral investeringen bevorderen waartoe reeds eerder besloten is of die sowieso in de tijd flexibel door te voeren zijn. Hier zou zich dus het feit wreken dat geen goede additionaliteitsvoorwaarde is gesteld. Een ander bezwaar werd aangevoerd door prof. Tipke die belastingrecht doceert aan de

Universiteit van Keulen, en betreft het controle-aspect. Tipke acht controle slechts mogelijk via steekproeven in 1984 en 1985, d.w.z. wanneer de investeringen reeds zijn gerealiseerd 10).

Ook van ondernemerszijde zijn bezwaren aangevoerd. Men wijst erop dat — zoals eerder reeds aangestipt — ondernemers al maanden van tevoren anticiperden op nieuwe, gunstiger faciliteiten, en dus hun investeringsvoornemens steeds uitstelden. Toen de nieuwe faciliteiten eenmaal in werking traden, bleken echter slechts weinig ondernemers ervan te kunnen profiteren wegens de gestelde voorwaarden (nl. meer investeren dan gemiddeld in de drie voorafgaande jaren). Werkgeverskringen achten verder de nieuwe faciliteit van een te beperkte geldigheidsduur. Ze schatten bovendien de kans groot dat wat er aan extra investeringen in 1982 loskomt, naar voren gehaalde investeringen betreft en in mindering komt op het investeringsniveau in 1983. Liever zagen ze dan ook een verbetering van de investeringsvoorwaarden op lange termijn 11).

Rentesubsidies

Investeringsbevordering neemt een centrale plaats in in het „Gemeinschafts-initiative”. Dit komt niet alleen tot uitdrukking in het investeringspremievoorstel, maar ook in de aangekondigde ter beschikking stelling van extra rentesubsidies. Hiermee kan de reeds bestaande zachte-leningenfaciliteit met in totaal ruim DM 6 mrd. worden vergroot. Deze maatregel is vooral op kleine en middelgrote ondernemingen gericht, en legt het accent op energiebesparing (hetgeen dus enigszins lijkt op het nieuwe energiekrediet dat onlangs door de Nederlandse Nationale Investeringsbank (NIB) in samenwerking met de Nederlandse Energie Ontwikkelings Maatschappij (NEOM) werd ingesteld 12). De rentesubsidies komen aan het bedrijfsleven ten goede via met name de Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), een instelling die indertijd werd opgericht in het kader van het European Recovery Program (ERP) na de tweede wereldoorlog en dus vergelijkbaar is met onze Nationale Investeringsbank. In dit kader wordt het kapitaal van de KfW de komende drie jaar met DM 600 mln. verhoogd. Hiermee wordt DM 5 mrd. extra aan zachte kredietverlening mogelijk gemaakt.

De overige DM 1,6 mrd. van dit onderdeel komt via het reeds lopende ERP-kredietprogramma ter beschikking. De Bondsregering stelt het ERP-fonds hiertoe in de gelegenheid door de vorderingen daarvan op de KfW en de Wereldbank van DM 465 mln. op zich te nemen, en door het fonds te machtigen voor dat zelfde bedrag verplichtingen aan te gaan. De kredieten hebben een looptijd van tien jaar. Voor bouwprojecten geldt evenwel een looptijd van vijf jaar, met een afllossingsvrije periode

van twee jaar. Bij voorrang zullen deze middelen ter beschikking komen van lokale overheden, voor het nemen van milieubeschermdende maatregelen, en daarnaast van kleine en middelgrote ondernemingen. Bij de eerste categorie geldt een rente van 9,0% en bij de kredietverlening aan kleine en middelgrote ondernemingen een percentage van 9,5 13).

Andere maatregelen

Naast bovengenoemde investeringsstimulansen omvat het „Gemeinschafts-initiative” nog een aantal andere belangrijke maatregelen zoals:

- stimulering van de bouw, vooral door liberalisering van het huurrecht wat in bepaalde sectoren tot aanzienlijke huurverhogingen aanleiding kan geven, en wat op haar beurt de bouw van huurwoningen weer aantrekkelijker kan maken. Dit was vooral een FDP-punt; heffing van een belasting op braakliggend bouwterrein 14); en DM 800 mln. extra voor federale bouwprojecten met name gericht op energiebesparing en vernieuwbouw en bij voorkeur door kleine en middelgrote ondernemingen uit te voeren;
- verzoek aan de Westduitse PTT om additionele investeringen te verrichten;
- DM 400 mln. extra om de werkgelegenheidsmogelijkheden voor jongeren te vergroten en om het aanbod van leerlingplaatsen te verbeteren, via:
 - meer middelen ter beschikking te stellen voor klassikaal beroeps-onderwijs;

8) Gesetz über steuerliche und sonstige Massnahmen für Arbeitsplätze, Wachstum und Stabilität, *Bundesgesetzblatt*, 8 juni 1982, ook *Handelsblatt*, 4 februari 1982.

9) Aldus vermeldde het Tweede-Kamerlid Engwirda (D'66) in het weekblad *Haagse Post*, 20 februari 1982. Zie ook Centraal Planbureau, *Centraal Economisch Plan 1982*.

10) *Handelsblatt*, 4 februari 1982.

11) Interview met de voorzitter van de vereniging van industriële werkgevers Rolf Rodenstock, *Der Spiegel*, 19 juli 1982. Ook de voorzitter van de Westduitse Kamer van Koophandel meent dat het bedrijfsleven weinig verwachtingen heeft van de nieuwe investeringspremie en van het plan in het algemeen, *Economisch Dagblad*, 18 februari 1982.

12) Ook dit energiekrediet wordt op soepele voorwaarden verstrekt. „Zacht” evenwel niet door een met rentesubsidie laag gehouden rente, maar omdat aflissing op hoofdsom en bijgeschreven rente betaald worden uit de financiële ruimte die door energiebesparing ontstaat, dus geen beslag leggen op de normale financieringsruimte van bedrijven. Bovendien worden geen zekerheden gevraagd.

13) *Aktuelle Beiträge zur Wirtschafts- und Finanzpolitik*, nr. 14, februari 1982, uitgave van de pers- en informatiedienst van de Bondsregering.

14) *Algemeen Dagblad*, 4 februari 1982.

- bevordering van beroepsopleiding voor probleemcategorieën onder de jongeren;
 - bevordering van de sociale en beroepsintegratie van jonge buitenlanders;
 - subsidie om de herintreding van jeugdige werklozen door beroepsopleiding te bevorderen;
- instelling van een commissie die de mogelijkheden moet bezien om de pensioengerechtigde leeftijd te verlagen zonder de financiële lasten van de sociale zekerheid te verzwaren;
- beperking van de toestroom van buitenlandse werknemers naar de BRD en stimulering van reeds in de BRD werkzame buitenlanders om naar hun land van herkomst terug te keren. Daartegenover wordt de sociale en economische integratie van buitenlandse werknemers die reeds lang in de BRD werkzaam zijn en te kennen geven te willen blijven, verbeterd.

Presentatie

Bij de presentatie van deze plannen werd door bondskanselier Schmidt en andere bewindslieden veelvuldig erop gewezen dat rentedaling toch eigenlijk het effectiefste werkgelegenheidsprogramma bleef. Juist daarom deed Schmidt een beroep op de Bundesbank de aanwezige ruimte voor renteverlaging volledig te benutten door helemaal aan de bovengrens te gaan zitten van de marge die voor 1982 aan de geldgroei is gesteld (15). Bovendien riep hij de sociale partners nog eens dringend op rekening te houden met de beperkte economische ruimte. Rentedaling en loonmatiging worden door de huidige regeringscoalitie centrale voorwaarden geacht voor nieuwe economische groei.

Voorts wilde Schmidt geen antwoord geven op de vraag naar het arbeidsplaatseneffect van het plan. Hij replieerde deze vraag met de opmerking dat „men zich ook kan afvragen hoeveel arbeidsplaatsen we ermee behouden”. In dit opzicht leggen onze oosterburen dus een groter realisme aan de dag dan uit de discussies rond het Nederlandse werkgelegenheidsplan bleek.

Parlementaire behandeling

Tijdens de voorbereiding van de parlementaire behandeling van het „Gemeinschaftsinitiative” heeft de Bondsregering onder druk van CDU/CSU het idee van een BTW-verhoging moeten laten vallen. Hierdoor lijkt financiering van de plannen alleen nog mogelijk door de overheid meer te laten lenen. Dit laatste was reden voor Christen-Democraten uit een aantal deelstaten om in de Bondsraad (waarin CDU en CSU de meerderheid hebben) tegen de regeringsvoorstellen te stemmen. Gegeven de onzekerheid

over de financiering van de investeringspremie, zouden die plannen de belastinginkomsten met ca. DM 4 mrd. verminderen. Niettemin bleek een meerderheid vóór de plannen, en is een deel van de voorgestelde maatregelen (waaronder de investeringspremie) met terugwerkende kracht per 1 januari 1982 in werking getreden (16). Verdere discussie en besluitvorming zal nog plaatsvinden over (de financiering van) specifieke arbeidsvoorzieningsmaatregelen en de eventuele vervroegde pensionering (17).

Dát er uiteindelijk een soort werkgelegenheidsplan tot stand is gekomen, lijkt vooral een succes voor de SPD. CDU/CSU en eigenlijk ook de FDP zagen immers niets in een investeringspremie die wordt gefinancierd door belastingverhoging. Liever zagen ze meer ruimte voor het marktmechanisme, zonder allerlei detailingrepen van de overheid. Ook hier dus parallellen met de discussie in Nederland, waar CDA en D'66 tegenover de PvdA kwamen te staan inzake een „solidariteitsheffing” ter financiering van het werkgelegenheidsplan.

Bezien we evenwel de inhoud van het „Gemeinschaftsinitiative” dan kan niet zonder meer van een SPD-succes worden gesproken. Een duidelijk FDP-stempel valt hier te onderkennen. Dit geldt zowel voor het zware accent op investeringsbevordering als voor bij voorbeeld de voorgestelde huurliberalisatie. De inhoud zal bovendien mede beïnvloed zijn door de sterke positie van de oppositie en de gematigde opvattingen van Helmut Schmidt zelf met betrekking tot het sociaal-economisch beleid.

Wij stellen ten slotte vast dat „Operatie 1982” (incl. het aanvullend dekingsplan) te zamen met het „Gemeinschaftsinitiative” een extra impuls betekenen die bijna in de orde van grootte ligt van het door de vakbeweging DGB bepleite programma en dat al met al het Westduitse werkgelegenheidsprogramma alle kenmerken van een „package deal” vertoont.

Slotopmerkingen

Naast enige kanttekeningen die wij reeds in het bovenstaande plaatsten bij de Westduitse tegenhanger van het Werkgelegenheidsplan (WP), kunnen nog enkele andere opmerkingen worden gemaakt. Zonder overigens in een gedetailleerde vergelijking te vervallen, wat in dit kader te ver zou voeren.

Het Westduitse plan, noch het Nederlandse WP mag los worden gezien van het algemeen financieel-economische beleidskader. Zo beschouwd zijn de verschillen tussen de BRD en Nederland minder groot dan men zou kunnen vermoeden. Daar het herindustrialisatiebeleid grotendeels buiten het WP is gehouden en in het „Gemeinschaftsinitiative” juist een zwaar accent op investeringsbevordering ligt, ontstaat een ver-

tekening. Daardoor lijkt de BRD sowieso een sterkere nadruk op structuurversterkende maatregelen te leggen. Dat zou echter een wat al te gemakkelijke conclusie zijn.

Tot voor kort kende de BRD eigenlijk alleen een soort vervroegde afschrijving (18). Daar komt nu een investeringspremiëringssysteem bovenop. In Nederland bestaat al langer een premiesysteem in de vorm van de WIR, waarvoor indertijd de vervroegde afschrijving en de investeringsaftrek werden „ingeleverd”. In Nederland gaat de discussie thans vooral over eventuele verhoging van de vermogensaftrek (19). Terwijl de BRD met haar premiesysteem het accent dus iets meer in de richting van specifieke investeringsbevorderende maatregelen lijkt te zijn gaan leggen, verschuift in Nederland het accent — mede onder invloed van de aanbevelingen van de Commissie-Wagner — weer iets meer naar het macrogeriekie beleid.

De op soepele kredietverlening gerichtte rentesubsidies kennen eigenlijk geen Nederlands equivalent. Het enige instrument in Nederland dat in de richting ervan komt, is het onlangs ingestelde kapitaalkrediet van de NIB, waarvan de hoogte van de rente afhankelijk is van de behaalde winst; weliswaar blijft het rentepercentage daarbij dat van de marktrente, maar de betaling ervan wordt enigszins „uitgesmeerd” over de tijd. Ook het kapitaalkrediet is bovendien gericht op functionele doeleinden als besparing van energie en grondstoffen, proces- en produktinnovatie en verbetering van het milieu. Dit overeenkomstig de voorwaarden die de Europese Commissie aan dergelijke kredieten stelt. Een andere bekende Nederlandse kredietvorm, het Bijzondere Financieringskrediet, is aanvullend op de kredietverlening van de banken, maar omvat geen rentefaciliteit.

Waar verder de Duitse faciliteit speciaal op energiebesparing is gericht, kent Nederland sedert kort het energiekrediet van NIB en NEOM. Ook dit energiekrediet geeft evenwel geen lage rente.

Goedkeuring van de Duitse faciliteit door de Europese Commissie ligt in de verwachting. Ten eerste betekent de faciliteit eerder een intensivering van het bestaande rentesubsidiesysteem, dan een wijziging ervan of een echt nieuwe variant erop. En ten tweede voldoet ze aan de voorwaarden die de Europese Commissie ter zake stelt; de EG kan gunstige

15) *Handelsblatt*, 4 februari 1982.

16) *Economisch Dagblad*, 2 juni 1982.

17) *European Industrial Relations Review*, juni 1982.

18) Daarnaast kunnen verliezen thans over een langere periode fiscaal afgetrokken worden, *Der Spiegel*, 19 juli 1982.

19) Verhoging van de vermogensaftrek lijkt een voor de Nederlandse situatie geëigende maatregel, gezien de — ook internationaal vergeleken — ongunstige verhouding tussen eigen en vreemd vermogen hier te lande.

kredietvormen toestaan indien ze op functionele doeleinden zijn gericht, indien ze speciaal voor het midden- en kleinbedrijf gelden of een regionaal criterium kennen.

Beleidsmatig gezien zijn deze (oppervlakkige) overeenkomsten zowel op het punt van fiscale faciliteiten en premiëring als op dat van kredietverlening overigens minder van belang dan verschillen ten aanzien van de concrete voorwaarden die door de verschillende regelingen worden gesteld aan bedrijven die er in aanmerking voor willen komen. Hier zou nadere studie naar moeten worden gedaan.

Dat Nederland geen echt equivalent kent van de Westduitse rentesubsidiefaciliteit, wil trouwens niet zeggen dat Nederland geen rentesubsidies in welke vorm dan ook kent. Op het terrein van exportbevordering kent Nederland namelijk een rentesubsidiesysteem in het kader van het z.g. Matchingfonds. Daarbij wordt evenwel niet de kredietverlenende instelling gesubsidieerd, zoals in de BRD, maar de exporterende onderneming die een stuk financiering moet verzorgen voor de afnemer. Ingeval de afnemer op basis van aantoonbare, in Nederlandse ogen onereuze buitenlandse concurrentie een lager rentepercentage verlangt te betalen dan de commerciële rentevoet, kan de exporteur, mits hij voldoet aan nog enkele andere criteria, het verschil ten laste van het Matchingfonds brengen.

Uit het „Gemeinschaftsinitiatief” blijkt verder dat ook in de BRD een duidelijke accentverlegging in het beleid plaatsvindt ten gunste van kleine en middelgrote ondernemingen.

Het feit dat de financiering van het Westduitse programma vooral ook werd gezocht in BTW-verhoging, betekent niet dat men in de BRD meer werk maakt van de accentverlegging van consumptie naar investeringen. Financiering van het WP — dat naast arbeidsmarktmaatregelen eveneens structuurversterkende maatregelen en bouwstimulansen bevatte — werd immers ook voor een deel in belastingverhoging (de roemruchte solidariteitsheffing) gezocht. Bovendien wordt deze accentverschuiving, zowel in de BRD als in Nederland, primair d.m.v. het macro-economisch beleid (incl. bezuinigingen) en loonmatiging nagestreefd. Geen van beide programma's vertoont grote verschillen met vroegere conjunctuurprogramma's. Waar het BRD-programma sterker structuurverbeterend van aard lijkt door zijn accent op investeringsbevordering, wordt dit weer gerelativeerd door de zeer beperkte duur van de premieregeling (in feite één jaar). Beide programma's steunen bovendien, zoals ook in het verleden gebruikelijk was, ten dele op bouwstimulerende maatregelen. Waar het Westduitse programma vooral een stimuleringsplan is, is het WP in wezen een remedie voor korte- en middellange-

termijnproblemen en het complement van het herindustrialisatiebeleid.

Naast overeenkomsten zijn er evenwel ook duidelijke verschillen. In de BRD lijkt men over het algemeen optimistischer te denken over de mogelijkheden om via bevordering van economische groei het werkloosheidsprobleem afdoend te bestrijden. Daardoor nemen niet alleen herverdeling van arbeid en arbeidstijdverkorting een veel minder centrale plaats in de discussie in dan in Nederland, maar ontbreekt in de nieuwe investeringspremieregeling bij voorbeeld ook elke voorwaarde welke een verband met werkgelegenheidsbehoud en/of -creatie legt. Dat het WP een zo belangrijke rol aan herverdeling van arbeid toekent en het „Gemeinschaftsinitiatief” niet verder komt dan de aankondiging van een studie naar vervroegde pensioenering, weerspiegelt naar onze indruk ook het verschil in werkloosheidsniveau tussen de BRD en Nederland, nl. respectievelijk 6,2% en 9,7% van de beroepsbevolking. (Beide landen liggen in de EG overigens thans aan kop wat de werkloosheidsstijging betreft, waarbij de werkloosheid over de laatste twaalf maanden gezien in de BRD nog net iets sneller steeg dan in Nederland 20.) De grote nadruk op economische groei in de BRD hangt o.i. ook samen met het feit dat het „kleinschaligheids”- en „grenzenaan-de-groei”-denken daar minder wortel heeft geschoten dan in Nederland; een klein, dichtbevolkt land als het onze zal zich al snel bezorgd tonen voor de nadelen van economische groei op milieu- en ruimtelijke-ordeningsgebied. Afgezien hiervan menen wij dat de publieke opinie in West-Duitland nog al te zeer de werkgelegenheidsproblemen van de jaren tachtig onderschat, en de bijdrage van economische groei aan de oplossing ervan sterk overschat 21).

De beleidsfilosofie die aan het Nederlandse WP ten grondslag lag, was aanmerkelijk ambitieuzer en minder traditioneel dan die welke de basis vormde van het „Gemeinschaftsinitiatief”. Dit geldt met name voor het beoogde planmatig karakter van het WP en het aankondigde streven voortaan alle relevante beleidsmaatregelen (incl. de Heroverwegingsmaatregelen) mede op hun werkgelegenheidsaspect te beoordelen. Zeker geldt dit evenzeer voor de doelstelling de verschillende beleidsterreinen te coördineren en tot geïntegreerd beleid te komen. Voor een belangrijk deel schuilt hierin ook de kracht en de originaliteit van het Nederlandse WP. Tegelijkertijd betekent dit een zwakte gezien de institutionele voorzieningen die een dergelijke doelstelling vereist. Het feit dat in het gevoelige politieke klimaat in Nederland werd gekozen voor een coördinerend bewindsman ter zake, met alle touwtrekkerij van dien, heeft er zeker toe bijgedragen dat het Westduitse „Gemeinschaftsinitiatief” uiteindelijk als werkgelegenheidsprogramma een vordragener en evenwichtiger indruk maakt dan de eerste versie van het Nederlandse WP. Voorwaarde voor een goed werkgelegenheidsprogramma is in ieder geval overeenstemming binnen een kabinet in haar geheel over de uitgangspunten ervan, alsmede over de benodigde institutionele voorzieningen ervoor.

R. M. Schuitemaker

20) *de Volkskrant*, 27 juli 1982.

21) Recent lijkt hierin overigens met name binnen de SPD verandering te komen, zie o.a. het artikel van SPD-voorzitter Willy Brandt, „Mehr Beschäftigung durch weniger Arbeit”, *Die Zeit*, 9 juli 1982.