

## Bouwvakkers en ambtenaren

Het kabinet-Van Agt is niet gespeend van optimisme. Dit mag worden geconcludeerd na kennisneming van de *Miljoenennota 1979* en de *Macro Economische Verkenning 1979*. De veronderstellingen waarop het beleid voor de komende jaren wordt gebaseerd zijn zonder meer vrijmoedig te noemen. Desondanks komt het kabinet uit op een financieringstekort van f. 16 mrd., waarmee volgens de regering een absolute grens is bereikt. Voor het geval dat de feitelijke economische ontwikkelingen nadeliger zullen uitpakken dan het kabinet heeft voorzien, wordt de z.g. noodremprocedure van Andriessen in stelling gebracht, d.w.z. dat dan nieuwe bezuinigingsmaatregelen zullen worden voorgesteld. De regering is vaag als het gaat om de vraag of die additionele bezuinigingen al zijn gevonden.

Het heeft er alle schijn van dat de regering binnenkort toch concreter zal moeten worden. Er heeft zich namelijk inmiddels een complicatie aangediend, die een „gat” in de begroting van f. 900 mln. veroorzaakt. Doordat in de nieuwe bouw-cao bepaalde bestaande toeslagen in het regelingsloon zijn verwerkt, zullen de ambtenarensalarissen die gekoppeld zijn aan de ontwikkeling van de regelingslonen in de marktsector (het trendbeleid) mee omhoog gaan. Het gaat hier om het verwerken van de 5% ondernemingswijze differentiatie in de bouw-cao per 1 juli jl. en het verwerken van 5% van de prestatie- of tariefbeloning in de cao per 31 december a.s. Deze facultatieve toeslagen werden al algemeen uitbetaald, zodat hier sprake is van een regeling waarvan de werknemers in de bouw materieel gezien niet zullen profiteren (behalve in geval van b.v. vorstverlet). De ambtenaren echter kunnen door deze regeling wel aanspraak maken op een douceurtje.

De ambtenarensalarissen zijn zoals gezegd via de z.g. trendmethode gekoppeld aan de loonontwikkeling in de marktsector. Die wordt vastgesteld aan de hand van de gewogen gemiddelde stijging van de regelingslonen, geldend voor bedrijfstakken en ondernemingen met meer dan 10.000 werknemers. Bij de stijging van de regelingslonen worden alleen de *verplichte* loonregelingen geregistreerd.

Wijzigingen in de opbouw van de cao's zoals bij de bouw komen regelmatig voor (zeker bij herstructureringen). De jaarlijkse invloed hiervan op de stijging van de ambtenarensalarissen wordt op ca. 0,5% gesteld. Het probleem met betrekking tot de bouw-cao is nu echter actueel omdat deze cao in het gezelschap van de 34 cao's waarop het trendbeleid wordt gebaseerd een nogal groot gewicht (10%) heeft. De wijziging in de nieuwe bouw-cao heeft dan ook tot gevolg dat de salarissen van ambtenaren met 1,6% zullen moeten worden opgetrokken.

Het kabinet lijkt nog niet te weten hoe de tegenvaller van f. 900 mln. moet worden opgevangen. In de miljoenennota wordt gesteld dat het zich erop beraadt „hoe deze consequenties af te wenden” door zich hierover „in een goed en grondig overleg met de betrokkenen” te verstaan. Dit overleg heeft inmiddels plaatsgevonden en besloten is een werkgroep in te stellen die de hele trendmethodiek zal onder-

zoeken. In de studie zullen zowel de ontwikkeling in de bouw-cao als de door de regering voorgestelde korting op de ambtenarensalarissen met 0,5% per half jaar worden betrokken.

De sfeer tijdens het overleg met de ambtenarenbonden was volgens de voorzitter, minister van Binnenlandse Zaken Wiegel, „hartelijk” en „openhartig”. De minister was daarmee kennelijk ingenomen. Het is de vraag of de voldoening van de minister terecht is. De goede stemming onder de ambtenarenbonden betekent dat deze kans zien om de *onverwachte* meevaller vanwege de bouw-cao in het komende overleg zodanig aan te wenden dat de voorgestelde bezuinigingen m.b.t. de ambtenarensalarissen van 0,5% per half jaar door het kabinet worden ingetrokken.

De ambtenarenbonden hebben in het komende overleg m.b.t. het „opschonen” van het trendbeleid nog een extra troef in handen, omdat het ernaar uitziet dat ook de komende jaren wijzigingen in de opbouw van de cao voor het bouwbedrijf zullen plaatsvinden, waarvan bij een ongewijzigd trendbeleid de ambtenaren wederom zullen profiteren. In de beleidsvisie van het federatiebestuur van de Federatie Bouw- en Houtbonden *Samen sterk voor beter werk* wordt duidelijk dat de verwerking van allerlei toeslagen in de basislonen zal worden voortgezet: „Met het oog op de inkomenszekerheid van de werknemers streeft de Federatie naar vaste en gegarandeerde inkomens voor de werknemers in de bouw- en houtsector. Dat betekent dat het vaste deel van het loon, het basisloon, aanzienlijk moet stijgen ten koste van het uit allerlei toeslagen bestaande variabele loon”. Uit het feit dat in de bouw een prestatietoelage van 40% boven het basisloon geen uitzondering is, kan worden afgeleid dat de afbouw van b.v. de prestatiebeloning in de bouw aanzienlijke consequenties heeft voor de loonontwikkeling van de ambtenaren indien de huidige trendmethodiek niet wordt bijgesteld. Daarbij komt nog, dat de bouw in het verleden vaak als „wage-leader” heeft gefungeerd, waarbij de (meestal aantrekkelijke) uitkomsten van het arbeidsvoorwaardenoverleg in de bouw als uitgangspunt werden genomen voor de onderhandelingen in andere bedrijfssectoren. Het is daarom ook nu mogelijk dat het uitgangspunt van inkomenszekerheid (belangrijk b.v. bij ontslag en ziekte) ook in andere bedrijfstakken in de onderhandelingen met de werkgevers een rol zal gaan spelen.

Dit perspectief versterkt de positie van de ambtenarenbonden in het overleg. Het valt dan ook te verwachten dat minister Wiegel het overleg met de bonden omtrent de te volgen trendmethode niet zonder financiële kleerscheuren zal kunnen afsluiten, met alle begrotingstechnische consequenties vandien. De eerste tegenvaller voor het kabinet heeft zich hiermee aangediend. Het kabinet gaat geen gemakkelijke tijd tegemoet. Voor minister Andriessen wordt het pompend remmen met desondanks kans op slippen.

# Inhoud

<i>Drs. T. de Bruin:</i>	
Bouwwerkers en ambtenaren .....	997
<b>Column</b>	
Een betere keuze: het 1%-beleid, door <i>Drs. L. Hoffman</i> .....	999
<i>Prof. Dr. S. K. Kuipers:</i>	
Miljoenennota 1979: een uiterst somber macro-economisch perspectief .....	1000
<i>Drs. A. H. A. van der Meer:</i>	
Ombuiging met weinig effect .....	1005
<i>D. A. P. W. van der Ende:</i>	
Optornen tegen verstarring .....	1011
<b>Au courant</b>	
Schijnbare eenstemmigheid, door <i>A. F. van Zweeden</i> .....	1014
<b>Fisconomie</b>	
Belastingplan 1979, door <i>Drs. L. G. M. Stevens</i> .....	1016
<b>Vacatures</b> .....	1018

*Wat gebeurt er met uw miljoenen? Lees het maar in ESB.*

Hierbij geef ik mij op voor een abonnement op *Economisch Statistische Berichten*.

NAAM: .....  
STRAAT: .....  
PLAATS: .....  
Evt.: no. collegekaart (studentenabonnement): .....  
Ingangsdatum: .....

Ongefrankeerd opzenden aan\*: ESB,  
Antwoordnummer 2524  
3000 VB ROTTERDAM      Handtekening:

\*Dit adres alleen gebruiken voor opgeven van abonnementen.

**Redactie**

*Commissie van redactie: H. C. Bos,  
R. Iwema, L. H. Klaassen, H. W. Lambers,  
P. J. Montagne, J. H. P. Paelinck,  
A. de Wit.*

*Redacteur-secretaris: L. van der Geest.  
Redactie-medewerker: T. de Bruin.*

**Adres:** *Burgemeester Oudlaan 50,  
3062 PA Rotterdam; kopij voor de redactie:  
postbus 4224 3006 AE Rotterdam.  
Tel. (010) 14 55 11, administratie: toestel 3701,  
redactie: toestel 3790.  
Bij adreswijziging s.v.p. steeds adresbandje  
meesturen.*

**Kopij voor de redactie:** *in tweevoud,  
getypt, dubbele regelafstand, brede marge.*

**Abonnementprijs:** *f. 137,28 per kalenderjaar  
(incl. 4% BTW): studenten f. 96,72  
(incl. 4% BTW), franco per post voor  
Nederland, België, Luxemburg, overzeese  
rijksdelen (zeepost).  
Abonnementen kunnen ingaan op elke  
gewenste datum, maar slechts worden  
beëindigd per ultimo van een kalenderjaar.*

**Betaling:** *Abonnementen en contributies  
(na ontvangst van stortings/giro-  
acceptkaart) op girorekening no. 122945,  
of op bankrekeningno. 25.50.56.877 van  
Bank Mees & Hope NV, Coolsingel 93,  
3012 AE Rotterdam, t.n.v. Economisch  
Statistische Berichten te Rotterdam.*

**Losse nummers:** *Prijs van dit nummer f. 3,30  
(incl. 4% BTW en portokosten).  
Bestellingen van losse nummers  
uitsluitend door overmaking van de hierboven  
vermelde prijs op girorekening no. 122945  
t.n.v. Economisch Statistische Berichten  
te Rotterdam met vermelding  
van datum en nummer van het gewenste  
exemplaar.*

**Advertentieverkoop:**

*Roelants/EPR  
Postbus 53021  
2505 AA Den Haag  
Telefoon (070) 50 33 00  
Telex 33101*

*Alle orders worden afgesloten en  
uitgevoerd overeenkomstig de  
Regelen voor het Advertentiewezen.*

*Stichting  
Het Nederlands Economisch Instituut*

**Adres:** *Burgemeester Oudlaan 50,  
3062 PA Rotterdam, tel. (010) 14 55 11.*

**Onderzoekafdelingen:**

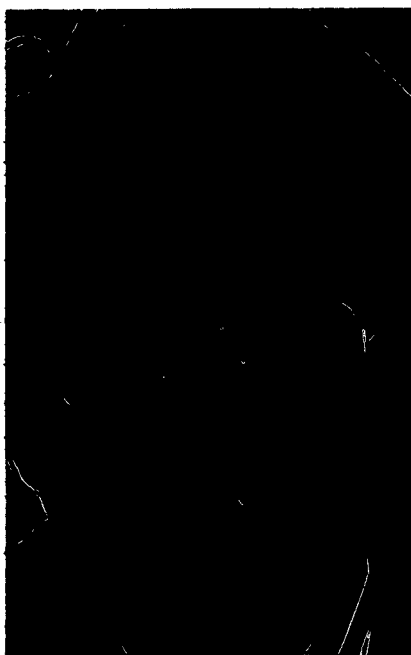
*Arbeidsmarktonderzoek  
Balanced International Growth  
Bedrijfs-Economisch Onderzoek  
Economisch-Technisch Onderzoek  
Vestigingspatronen  
Macro-Economisch Onderzoek  
Projectstudies Ontwikkelingslanden  
Regionaal Onderzoek  
Statistisch-Mathematisch Onderzoek  
Transport-Economisch Onderzoek*

# Een betere keuze: het 1%-beleid

L. Hoffman

De huidige politici hebben de econometrische modellen heilig verklaard. Het kabinet-Van Agt liet net zo lang met het Vintaf-II model stoeien totdat bleek dat afremming van de groei van de collectieve lasten de economie op een evenwichtig pad zou brengen. Oppositieleider Den Uyl liet op zijn beurt met datzelfde model uitrekenen dat met een blijvende drukstijging der collectieve lasten dat evenwichtige pad wordt bereikt. Noch Van Agt, noch Den Uyl maken evenwel duidelijk of de veronderstellingen die zij expliciet en impliciet hantieren op realiteit berusten. Het lijkt er zelfs op dat waarschuwingen van de modellenbouwers volstrekt in de wind werden geslagen. Die waarschuwingen zijn in ruime mate voorradig. Vgl. bijvoorbeeld het volgende citaat uit het rapport van de Centrale Economische Commissie n.a.v. het kabinetsbeleid: „Allereerst blijft het de vraag of aan de gemaakte veronderstellingen kan worden voldaan. Vooral waar het gaat om de nullijn voor het reëel beschikbaar loon en het initiële contractloon. De realisering van deze veronderstellingen wordt niet in de eerste plaats bepaald door het overheidsbeleid, maar is primair afhankelijk van de medewerking van de sociale partners in het bedrijfsleven” 1). Dezelfde opmerkingen zijn te maken bij het plan-Den Uyl.

Alle sociaal-economische plannen staan of vallen met de medewerking van de sociale partners in het bedrijfsleven. Die medewerking is niet te meten, is dus moeilijk in de modellen te vangen en behoeft niet rationeel te zijn. Het is typisch dat ondanks interessante theorieën op het terrein van de arbeidsverhoudingen in de sociaal-economische politiek onvoldoende aandacht wordt besteed aan de medewerking van sociale partners. Vrijwel iedere politicus beziet de handelingen van die partners door een gekleurde bril. Werkgevers en werknemers zullen ongetwijfeld handelen, zoals het voorgestelde beleid veronderstelt, is de veelgehoorde mening. Doen ze dat niet, dan worden er besprekingen georganiseerd waardoor alle problemen zullen



worden opgelost. Maar zo eenvoudig liggen de zaken niet. Voortdurend overleg met het bedrijfsleven, consequent inschatten van de gevoelens van dat bedrijfsleven en het incalculeren van die gevoelens in het sociaal-economische beleid zijn minstens zo belangrijk als de econometrische modellen. De resultaten van die modellen moeten voortdurend worden getoetst aan de gevoelens van het bedrijfsleven. Doen we dat niet, dan bouwen we villa's op ijs.

Welke politieke kleur de lezer ook zal hebben, hij zal het met de volgende constatering eens zijn.

1. Werkgevers noch werknemers zijn gelukkig met het voorgestelde ombuigingsbeleid. De werkgevers vinden dat er te weinig wordt omgebogen, de werknemers vinden het omgekeerde.
2. Twee belangrijke doelstellingen van het regeringsbeleid worden voor 1979 niet gerealiseerd: de rendementen verbeteren niet of nauwelijks en de werkgelegenheidssituatie blijft (mede daardoor) slecht.

Deze constatering geven de ernst van de huidige sociaal-economische situatie aan. Deze situatie kan bovendien snel verslechteren als de regering er niet voor zorgt dat de genoemde doelstellingen worden bereikt, dan wel dat er zicht komt op het bereiken van die doelstellingen op korte termijn. Het gevaar is groot

dat zowel de politieke als de arbeidsverhoudingen zich gaan verslechteren, waardoor de Nederlandse economie nog dieper in het moeras wegzakt. Mijns inziens zou het volgende moeten gebeuren.

1. Het beleid moet niet drastisch worden gewijzigd. Vooral in tijden van economische crisis zijn de marges van de sociaal-economische politiek erg smal. Dit betekent enerzijds dat, ook al wijzen econometrische modellen uit dat een stabilisering van de collectieve-lastendruk noodzakelijk is, een dergelijke stabilisering pas over jaren kan worden bereikt. Het huidige ombuigingsbeleid gaat duidelijk te snel. Anderzijds betekent het dat, ook al wijzen de econometrische modellen uit dat een vergroting van de collectieve sector is aan te bevelen, de daarvoor vereiste inkomensmatiging pas zeer geleidelijk kan worden gerealiseerd.

2. Bovenstaande beleidspunten zijn met elkaar in strijd. Het lijkt mij echter niet onmogelijk dat beide punten tot een oplossing kunnen leiden, mits voldaan wordt aan de veronderstelde voorwaarden. Beide soorten van beleid moeten daarom als alternatief naast elkaar bestaan. Dat betekent in concreto dat, afhankelijk van de geconstateerde bijdragen aan de sociaal-economische doelstellingen het ombuigingsbeleid wordt versterkt dan wel afgeremd. De modellen kunnen ons daarbij helpen.

3. Het vorenstaande betekent voor de huidige situatie, dat met betrekking tot de collectieve sector naar het beleid wordt gezocht dat een zo groot mogelijk maatschappelijk draagvlak heeft. Het 1%-beleid had dat draagvlak. De regering had er goed aan gedaan dat 1%-beleid voort te zetten. Het had dan uiteraard moeten worden aangepast aan de afname van de trendmatige economische groei van 3¼ naar 3% met als gevolg dat t/m 1981 de groei van de collectieve uitgaven met ca. f. 6,5 mrd. moet worden omgebogen (dus ca. f. 3 mrd. minder dan volgens *Bestek '81*). Voegen we daarbij de aanvullende maatregelen die het kabinet ter bestrijding van de werkloosheid voorstelt, dan resulteert voor 1981 een economische situatie die niet slechter is dan die van *Bestek '81* of van het plan-Den Uyl. In bijgaande tabel heb ik globaal met behulp van diverse spoorboekjes van het Centraal Planbureau de resultaten van een dergelijk aangepast 1%-beleid geplaatst naast de resultaten van *Bestek '81* en van het plan-Den Uyl.

De conclusies zijn duidelijk: ik begrijp niet waarom het 1%-beleid niet wordt voortgezet met evt. *Bestek '81* als „noodremprocedure” 2). De resultaten van een dergelijk beleid zijn redelijk en rusten op een breder maatschappelijk draagvlak dan de plannen van Van Agt en Den Uyl. Daarom heeft dit beleid meer kans van slagen. De gunstige resultaten die voortvloeien uit de plannen van Van Agt en Den Uyl berusten te zeer op wiskundig gestoei met veronderstellingen in de econometrische modellen.

L. Hoffman

Tabel. Projecties van een aantal kerngegevens t/m 1982

	Aangepast 1%-beleid	Bestek '81	Plan-Den Uyl
<i>gemiddelde jaarlijkse procentuele verandering</i>			
Loonsoom per werknemer .....	4,5	4 à 4,5	3,5
Prijspeil particuliere consumptie .....	3	3	3,5
Retel. beschikbaar inkomen .....	0	0	-0,5
Volume goederenuitvoer .....	7 à 7,5	7,5	7,5 à 8
Productievolumen bedrijven .....	4	4	4
Volumen bedrijfsinvesteringen .....	5,5	5,5	4
<i>niveauperandering in 1982</i>			
Werkloosheid (x 1.000) .....	140 à 165	150 à 175	145 à 170
Financieringsaldo overheid (% NNI) .....	-5	-4,5	-4 à -4,5
Saldo lopende rekening (% NNI) .....	2	2,5	2,5
Arbeidsinkomensquote (in %) .....	88,5	88,5 à 89	88,5

1) *Bestek '81*, blz. 102/103.

2) Het lijkt erop dat oud-minister Boersma tot dezelfde conclusie is gekomen. Zie o.a. *Het Parool* van 22 september jl.

# Miljoenennota 1979: een uiterst somber macro-economisch perspectief

PROF. DR. S.K. KUIPERS\*

## 1. Inleiding

Het beeld dat in de *Miljoenennota 1979* wordt geschetst van de toestand waarin de Nederlandse economie zich bevindt, is uitermate somber: een hoog niveau van de werkloosheid, teruglopende werkgelegenheid in de sector bedrijven, een zeer geringe groei van het nationale produkt, verlies van exportmarkten en een bestendig hoog niveau van de arbeidsinkomensquote. Uit zowel de *Miljoenennota 1979* als uit de *Macro Economische Verkenning 1979* blijkt bovendien, dat hierin in 1979, ondanks beleidsvoornemens die erop gericht zijn het getij ten goede te doen keren, nauwelijks verandering komt. Het feit dat de bovenstaande ontwikkelingen reeds verscheidene jaren aan de gang zijn, wijst er onomstotelijk op, dat de problemen waarmee men wordt geconfronteerd niet conjunctureel maar structureel van aard zijn. De regering onderkent dit duidelijk en wil er dan ook op inspelen met structureel gerichte maatregelen welke in hoofdlijnen reeds in *Bestek '81* zijn uiteengezet. Het in de *Miljoenennota 1979* voorgestelde beleid is dan ook te beschouwen als een nadere invulling voor 1979 van de in *Bestek '81* voor de periode 1979-1981 neergelegde beleidsvoornemens.

In grote lijnen komen deze laatste neer op stabilisatie van de collectieve-lastendruk, hetgeen een bezuiniging van ongeveer f. 10 mrd. nodig zou maken, handhaving van het reëel beschikbare inkomen van de modale werknemer en terugdringing van het financieringstekort tot 4,5% van het nationale inkomen in 1981. Aldus wordt gepoogd het relatief hoge Nederlandse kostenniveau te verlagen om zodoende niet alleen de investeringen aan te moedigen en de afstoot van oude bouwjaren investeringsgoederen tegen te gaan, maar ook om de concurrentiepositie van de exportindustrieën te verbeteren. Voor 1979 houdt dit een bezuiniging van f. 3 mrd. in. Het beleid is erop gericht een stijging van het reële beschikbare inkomen van de modale werknemer met 0,4% mogelijk te maken, ervan uitgaande dat zich geen initiële contractloonstijging zal voordoen. Om dit te bereiken zal het financieringstekort moeten toenemen tot ongeveer 6% van het nationale inkomen. Van deze laatste toeneming kan tevens een stimulans op de bestedingen uitgaan.

De periode 1979-1981 is kort: ze omvat slechts drie jaren. Daarom is het voor het bereiken van de doelstellingen op middellange termijn niet onbelangrijk welke ontwikkelingen zich in het eerste jaar van de betrokken periode voordoen. Om die reden zal in de volgende paragraaf eerst worden nagegaan in hoeverre de ontwikkelingen in 1979 sporen met de prognoses voor 1979-1981. Geconcludeerd zal worden, dat er sterke aanwijzingen zijn dat de regering met de door haar voorgestelde maatregelen haar doelstellingen voor 1981, in het bijzonder die met betrekking tot de werkgelegenheid, niet zal bereiken. Hierop aansluitend zal in paragraaf 3 bij wijze van voorbeeld een scenario worden geschetst dat de aan de beleidsvoornemens van de regering verbonden onzekerheden tot meer aarvaardbare proporties zal kunnen terugbrengen.

Gezien het feit dat de geformuleerde doelstellingen in sterke mate een middellange-termijnkarakter hebben zal in deze bespreking van de *Miljoenennota 1979* de aandacht vooral gericht zijn op het beleid op middellange termijn. Ten slotte zullen in paragraaf 4 enkele conclusies worden getrokken.

## 2. Een vergelijking van de vooruitzichten op korte en op middellange termijn

De belangrijkste door de regering in *Bestek '81* geformuleerde macro-economische doelstellingen zijn: het terugdringen van de werkloosheid tot 150.000 manjaren, het verminderen van de inflatie tot 2 à 3% per jaar en handhaving van de koopkracht van de modale inkomenstrekker 1). Om na te gaan in hoeverre de vooruitzichten voor 1978 aanleiding geven te verwachten dat deze doelstellingen ook zullen worden bereikt, zijn in tabel 1 de prognoses voor de korte en die voor de middellange-termijn met elkaar geconfronteerd. Tevens treft men in deze tabel de prognoses voor 1978 aan 2).

Op grond van de in tabel 1 opgenomen gegevens kan men de volgende conclusies trekken.

1. De bestedingscomponenten investeringen in bedrijven en uitvoer nemen in 1979 niet onaanzienlijk minder toe dan voor de middellange-termijn vereist is. Hetzelfde geldt m.b.t. de groei van de productie van de sector bedrijven. Daarentegen beweegt de particuliere consumptie zich in de lijn van de verwachtingen op middellange termijn.
2. Lonen en prijzen stijgen in 1979 sterker dan op middellange termijn wenselijk wordt geacht. Het reële beschikbare loon van de modale werknemer neemt iets sterker toe dan op middellange termijn gewenst wordt.
3. De ontwikkeling van de werkgelegenheid in de sector bedrijven ligt gezien de doelstelling op middellange termijn op een zeer laag niveau. Bovendien is de ontwikkeling nog neerwaarts gericht. Dit uit zich onder andere in een hoge en toenemende omvang van de werkloosheid.
4. Het voor 1979 verwachte saldo op de lopende rekening is geringer dan voor 1982 wordt verwacht. Daarentegen overtreft het financieringstekort van 5,2% op transactiebasis (6% op kasbasis) niet onaanzienlijk het voor de middellange termijn toelaatbaar geachte. De

\*) Hoogleraar macro-economie aan de Rijksuniversiteit te Groningen.

1) *Hoofddlijnen van het financiële en sociaal-economische beleid voor de middellange termijn. Bestek '81*, 's-Gravenhage, 1978, blz. 8.

2) Hoewel de regering zich niet op een bepaald scenario voor de middellange termijn heeft vastgelegd, kan men toch in het aangepaste scenario 1 van de Centraal Economische Commissie de richting zien waarin de ontwikkeling van de Nederlandse economie zich volgens de regering zal dienen te voltrekken; Centraal Economische Commissie, *Macro-economische verkenning op middellange termijn 1978-1982*, Bijlage 1 bij *Bestek '81*, blz. 61-110, inz. blz. 96-103.

Tabel 1. Prognoses voor de korte en de middellange termijn

	1978	1979	1979-1982
	Gemiddelde jaarlijkse procentuele veranderingen		
Loonsom per werknemer .....	7,5	5,5 à 6	4 à 4,5
Prijspeil particuliere consumptie .....	4,5	4 à 4,5	3
Reëel beschikbaar inkomen (modale werknemer, excl. incidenteel) .....	-	0,4	0
Volume particuliere consumptie .....	3,5 à 4	2	1,5 à 2
Volume goederenuitvoer .....	2	6	7,5
Productievolume bedrijven .....	2,5	3 à 3,5	4
Volume bedrijfsinvesteringen (excl. woningen) .....	6	3	5,5
	Niveaus a)		
Werkgelegenheid bedrijven (1.000 personen) .....	3.976	3.963	4.145
Werkloosheid (1.000 personen) .....	205	215	150 à 175
Saldo lopende rekening (% NNI) .....	0,5	1,5	2,5
Financieringssaldo overheid (% NNI) .....	-4,3	-5,2	-4,5
Arbeidsinkomensquote (gecorrigeerd, in %)	91	90,5	88,5 à 89
Belasting- en sociale premiedruk (% NNI).	52,5	52,8	52,8

a) Voor 1979-1982 in 1982.

Bronnen:

- 1978 en 1979: *Macro Economische Verkenning 1979*, blz. 17;
- 1979-1982: *CEC-nota*, blz. 102;
- de werkgelegenheidscijfers voor 1978 en 1979 zijn afgeleid uit *Centraal Economisch Plan 1978*, blz. 325 en de tabellen III.8 en IV.4 van de *Macro Economische Verkenning 1979*, blz. 59 en 84; de werkgelegenheid in 1982 is ontleend aan Sociaal-Economische Raad, *Concept-advies over omvang en groei van de collectieve sector*, 's-Gravenhage, 1978, blz. 92;
- het reële beschikbare loon excl. incidenteel is voor 1978 niet in de *Macro Economische Verkenning 1979* opgenomen; voor 1979 is het ontleend aan *Miljoenennota 1979*, blz. 18;
- de belasting- en sociale premiedruk (belastingdruk gecorrigeerd voor statistische drukstijging) is voor 1978-1979 ontleend aan de *Macro Economische Verkenning 1979*, blz. 17 en voor 1982 aan het hierboven genoemde *Concept-advies* van de SER, blz. 92.

collectieve-lastendruk is in 1979 reeds op het in 1982 toelaatbaar geachte niveau terechtgekomen, hetgeen betekent, dat er te dien aanzien voor de komende jaren geen enkele speling meer is.

5. De arbeidsinkomensquote blijft vrijwel onveranderd op het (te) hoge niveau van 90 à 91. Terwijl reeds op de middellange termijn het voornemen van de regering deze quote jaarlijks met 1 punt te verminderen niet wordt gerealiseerd 3), maakt de uiterst geringe daling van de arbeidsinkomensquote in 1979 ook de bijgestelde rendementsdoelstelling onzeker:

Op grond van het bovenstaande kan men niet anders dan concluderen, dat de ontwikkelingen van de Nederlandse economie in 1978 en 1979 een uiterst zorgelijk beeld te zien geven. De bestedingen vertonen een zeer geringe groei en het kostenniveau, tot uitdrukking komende in een hoge arbeidsinkomensquote, blijft hoog.

Nu kan en mag men van de door de regering aangekondigde maatregelen niet verwachten, dat ze reeds op korte termijn succes opleveren. Daarvoor zijn de moeilijkheden te fundamenteel van aard. Een beleid gericht op verlaging van het kostenniveau en verbetering van de rendementspositie van de bedrijven zal pas na verloop van enkele jaren succes afwerpen. Het heroveren van exportmarkten, de noodzakelijke aanpassing van het exportpakket, alsmede een herstel van het vertrouwen in toekomstige ontwikkelingen eist nu eenmaal de nodige tijd.

Mag men derhalve de beleidsvoornemens van de regering niet toetsen aan de ontwikkelingen in de nabije toekomst, wel mag de vraag gesteld worden in hoeverre het geformuleerde beleid op de middellange termijn tot een realisatie van de doelstellingen kan leiden. De belangrijkste van deze doeleinden betreft zonder twijfel de werkgelegenheid. Waar ze stelt, dat „het bereiken van deze doelstelling meer tijd en inspanning (zal) vergen dan tot voor kort noodzakelijk werd geacht” 4) is de regering blijkbaar over de realisatiemogelijkheid van het bereiken van een toestand van 150.000 werklozen

**De Miljoenennota 1979 en de Macro-Economische Verkenning 1979 hebben direct na hun verschijning heel wat stof doen opwaaien. Traditiegetrouw presenteert ESB thans enkele beschouwingen waarin wat dieper wordt ingegaan op een aantal aspecten van de gepresenteerde stukken waaraan in de eerste commentaren veelal grotendeels is voorbijgegaan.**

- Prof. Dr. S. K. Kuipers licht macro-economische aspecten toe;
- Drs. A. H. A. van der Meer gaat in op financieel-technische aspecten;
- D. A. P. W. van der Ende geeft een beschouwing over institutionele factoren als de geringe flexibiliteit van overheidsuitgaven.

in 1981 zelf al niet gerust. Dat deze ongerustheid niet ten onrechte bestaat wordt duidelijk indien men tabel 2 beziet. Uit deze tabel blijkt, dat voor de periode 1978-1981 in totaal 168.000 arbeidsplaatsen moeten worden gecreëerd wil in 1981 de werkgelegenheidsdoelstelling van de regering worden gehaald.

Tabel 2. Noodzakelijke creatie van werkgelegenheid in de marktsector in manjaren, 1978-1981

Structurele groei beroepsbevolking .....	118.000
Vermindering werkloosheid .....	50.000+
Noodzakelijke creatie arbeidsplaatsen .....	168.000
Creatie van arbeidsplaatsen in de collectieve en semi-collectieve sector .....	84.000-
Te creëren arbeidsplaatsen in de marktsector .....	84.000
Verloren gegane arbeidsplaatsen in de marktsector in 1978 en 1979 (25.000 + 28.000) .....	53.000+
Te creëren arbeidsplaatsen in de marktsector in 1980 en 1981 .....	137.000

Bronnen:

- structurele groei beroepsbevolking: *CEC-nota*, blz. 71;
- creatie arbeidsplaatsen in de collectieve en semi-collectieve sector: *Miljoenennota 1979*, blz. 39;
- verloren gegane arbeidsplaatsen in de marktsector: *Miljoenennota 1979*, blz. 39, *Macro Economische Verkenning 1979*, blz. 59 en 84.

Er is hierbij van uitgegaan, dat dit niet alleen betekent, dat de geregistreerde werkloosheid tot ongeveer 150.000 manjaren is teruggebracht, maar ook dat vrijwillige werkloosheid van part-time arbeiders e.d. wordt voorkomen. Blijkens de in de *Miljoenennota 1979* neergelegde beleidsvoornemens wil de regering de werkgelegenheidsdoelstelling realiseren door voor de helft van de te creëren noodzakelijke arbeidsplaatsen werk te verschaffen in de collectieve en semi-collectieve sector. De andere helft van de te creëren arbeidsplaatsen dient zich in de marktsector te bevinden. Echter in de jaren 1978 en 1979 zijn in de marktsector jaarlijks ongeveer 25.000 arbeidsplaatsen verloren gegaan. Dit impliceert, dat in de jaren 1980 en 1981 in de marktsector 137.000 arbeidsplaatsen dienen te worden gecreëerd 5). Gegeven de bestaande trends lijkt dit een bijkans onmogelijke opgave.

Lijkt het bovenstaande er dus reeds op te wijzen, dat de regering haar werkgelegenheidsdoelstelling in 1981 met de aangekondigde beleidsvoornemens niet zal kunnen verwezenlijken, er is daarenboven nog een andere reden om hieraan te twijfelen. Deze betreft de aan het regeringsbeleid ten grondslag liggende veronderstelling dat in geval de initiële

3) SER, *Concept-advies*, blz. 87.

4) *Miljoenennota 1979*, blz. 26.

5) Hoewel langs een andere weg komt ook de SER in zijn advies over de omvang en de groei van de collectieve sector tot ongeveer eenzelfde resultaat, SER, *Concept-advies*, blz. 96-98.

contractloonstijging in de komende jaren op de nullijn kan worden gehandhaafd, de stijging van het incidentele loon tot 1 à 1½% kan worden beperkt. Dat de regering zelf ook op dit punt niet gerust is, blijkt reeds uit de zinsnede dat ook al worden de discrepanties tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt door een hierop gericht beleid bestreden en ook al wordt de komende jaren een extra verhoging van het minimumloon achterwege gelaten „een geringere incidentele loonstijging dan gemiddeld 1 à 1,5% weinig kans van slagen heeft” 6). Een dergelijke uitspraak moet waarschijnlijk als een *understatement* worden beschouwd. In de afgelopen jaren, waarin zich een daling van de initiële contractloonstijging heeft voorgedaan is duidelijk gebleken, dat dit een toeneming van de incidentele loonstijging in de hand werkt. Het Centraal Planbureau schat in dit verband, dat een beperking van de initiële contractloonstijging voor een derde gedeelte weer ongedaan wordt gemaakt door een toeneming van de incidentele loonstijging. In 1978 is de incidentele loonstijging opgelopen tot ongeveer 2,5% per jaar 7).

Afgezien van de vraag of men inderdaad een instrumentarium zou kunnen ontwikkelen om de incidentele loonstijging te beperken 8), is het kwestieus of een dergelijk beleid in de huidige situatie van omvangrijke imperfecties op de arbeidsmarkt wel zo wenselijk is. Uit een CBS-enquête voor 1977 blijkt, dat er in 1977 een moeilijk vervulbare vraag van ongeveer 92.000 manjaren bestond 9). Onder deze omstandigheden is het vrijwel zeker dat een beperking van de incidentele loonstijging de reeds bestaande verstarring en immobiliteit op de arbeidsmarkt nog zal vergroten met als gevolg dat de reeds bestaande discrepanties tussen vraag en aanbod nog verder zullen toenemen. Het enige mechanisme dat vraag en aanbod op de verschillende deelmarkten van de arbeidsmarkt nog met elkaar in overeenstemming kan brengen wordt alsdan buiten werking gesteld.

Het gevolg van de bovenstaande argumentatie is wel, dat de komende jaren met een sterkere incidentele loonstijging dan 1 à 1½% rekening moet worden gehouden. Blijft deze stijging zich bewegen op het huidige niveau, dan moet van een stijging van ongeveer 2½% worden uitgegaan 10). Het effect van een extra incidentele loonstijging van 1% per jaar in de bedrijven kan bij benadering worden vastgesteld aan de hand van het door het Centraal Planbureau voor de Centraal Economische Commissie 11) doorgereken geval van een 1% matiging van het reële beschikbare inkomen. Het resultaat treft men aan in tabel 3.

Tabel 3. De gevolgen van 1% extra stijging van het incidentele loon in de sector bedrijven

	Gemiddelde jaarlijkse procentuele verandering (1979-1982)
Loonsom werknemer .....	1,0
Prijspeil particuliere consumptie .....	0,4
Reëel vrij beschikbaar inkomen .....	0,6
(modale werknemer)	
Volume particuliere consumptie .....	0,2
Volume goederenuitvoer .....	-0,4
Volume bedrijfsinvesteringen .....	-0,3
Productievolume bedrijven .....	-0,2
	Niveaumutaties in 1982
Werkloosheid (1.000 personen) .....	24
Bezettingsgraad (in % van de capaciteit) .....	-0,1
Saldo lopende rekening betalingsbalans (mrd. gld.) .....	-0,9
Financieringssaldo overheid (in % van NNI) .....	-0,2
Arbeidsinkomensquote (in %) .....	0,8

Tabel 3 doet de verslechtering van de economische situatie duidelijk uitkomen: de inflatie trekt aan, de economische groei neemt af, de uitvoer- en investeringsgroei wordt vertraagd en de werkloosheid loopt op met 24.000 manjaren. Voorts neemt het overschot op de lopende rekening af en neemt het financieringstekort toe. De arbeidsinkomensquote stijgt met bijna een punt in 1982. Uit tabel 3 blijkt duidelijk

hoe gevoelig de resultaten van het regeringsbeleid zijn voor de gemaakte veronderstelling met betrekking tot de inkomensontwikkeling.

### 3. Een versterking van het door de regering voorgestelde beleid

In de voorgaande paragraaf is getracht duidelijk te maken dat het door de regering uitgestippelde beleid aan grote onzekerheden onderhevig is. Hierbij is nog niet eens ingegaan op alle onzekerheden. Zo is bij voorbeeld aan de veronderstelde groei van de wereldhandel voorbijgegaan. Een en ander doet de vraag rijzen of niet een volstrekt ander beleid moet worden gevoerd waarin de nadruk niet ligt op een verbetering van de rendementen en de externe concurrentiepositie, maar waarin wordt getracht de werkgelegenheidssituatie te verbeteren door op omvangrijke schaal arbeidsplaatsen te creëren binnen de collectieve en de semi-collectieve sector. In dit geval zou de groei van de collectieve sector niet behoeven te worden verminderd en zou deze zelfs in een nog sneller tempo kunnen doorgroeien dan in het verleden. Het antwoord op de vraag of dit inderdaad een geschikt alternatief is kan betrekkelijk snel worden gegeven aan de hand van de door het Centraal Planbureau uitgevoerde berekeningen. In tegenstelling met wat tot voor kort veelal werd aangenomen is onder de huidige omstandigheden van een positieve „balanced-budget multiplier” geen sprake 12). In de *CEC-nota* vindt men hiervan talrijke voorbeelden. Zo verandert de werkloosheid in 1982 niet als in 1979 in de kwartaire sector 20.000 arbeidsplaatsen extra worden gecreëerd waarvan de uitgaven worden gedekt door een verhoging van de belastingen 13). De werkloosheid blijkt in 1982 zelfs toegenomen indien een stijging van de materiële overheidsconsumptie in 1979 gepaard gaat met een even grote stijging van de belastingen op looninkomens. De oorzaak van dit verschijnsel is duidelijk: de collectieve lastendruk wordt gedeeltelijk afgewenteld en leidt zodoende tot kostenstijging en rendementsverslechtering, waardoor zowel de bestedingsgroei wordt verminderd als het aantal rendabele arbeidsplaatsen zal afnemen. Dit betekent dat zolang het

6) *Miljoenennota 1979*, blz. 18.

7) *Macro Economische Verkenning 1979*, blz. 13.

8) Daar de problematiek van het incidentele loon vooral micro-economisch van aard is valt aan een gericht ingrijpen op micro-niveau waarschijnlijk niet te denken. Met globale afspraken met het georganiseerde bedrijfsleven, zoals de regering op pagina 31 van de *Miljoenennota* suggereert zal men in elk geval deze problematiek niet tot een oplossing kunnen brengen.

9) SER, *Concept-advies*, blz. 108. Een op de zogenaamde UV-analyse berustende schatting van Buddenberg en schrijver dezes komt ongeveer tot hetzelfde resultaat: een werkloosheid ten gevolge van marktimperfectie van ongeveer 82.000 in 1975; S. L. Kuipers en F. H. Buddenberg, *Unemployment on account of market imperfection in the Netherlands after the second world war*, verschijnt in *De Economist*, 1978, nr. 3.

10) Ook de SER in zijn advies over de omvang en de groei van de collectieve sector acht een dergelijke stijging niet uitgesloten, *Concept-advies*, blz. 90.

11) *CEC-nota*, blz. 91, tabel 5.3. De in tabel 3 vermelde reeks is verkregen door de tekens te verwisselen en alle getallen te delen door 1,7. Daar het in tabel 5.3 gaat om initiële loonsveranderingen, terwijl de onderhavige analyse betrekking heeft op incidentele loonsveranderingen, dienen de cijfers in tabel 5.3 op drie punten te worden aangepast: de gemiddelde jaarlijkse procentuele verandering van de particuliere consumptie wordt -0,4%, de verandering van het saldo op de lopende rekening wordt f. 1,6 mrd., de verandering van het financieringssaldo van de overheid wordt 0,4%. Bron: Centraal Planbureau.

12) Zie ook J. Pen, *Wages, profits and employment in the mid-seventies: the controversial case of the Netherlands*, *Pioneering Economics*, Cedam-Padova, 1978, blz. 781-799.

13) *CEC-nota*, blz. 95.

fenomeen van de lastenafwenteling niet wordt doorbroken een omvangrijke creatie van arbeidsplaatsen in de collectieve en semi-collectieve sector niet als een mogelijke remedie van het werkloosheidsvraagstuk kan worden aangemerkt. Er zijn nauwelijks aanwijzingen dat aan het afwentelingsverschijnsel in de nabije toekomst plotseling een einde zou kunnen komen.

Gezien het bovenstaande is het niet verwonderlijk dat de regering noch de oppositie het werkgelegenheidsvraagstuk door middel van het op omvangrijke schaal creëren van arbeidsplaatsen in de collectieve en semi-collectieve sector meent te kunnen oplossen. Uit het SER-advies over de omvang en groei van de collectieve sector blijkt duidelijk dat beide van mening zijn, dat het werkgelegenheidsvraagstuk alleen kan worden opgelost indien in de sector bedrijven zodanige condities worden geschapen, dat hierin tussen 1978 en 1982 zo'n 170.000 à 175.000 personen kunnen worden opgenomen, hetgeen impliceert dat beide een even grote groei van de collectieve sector voorstaan (4). Zowel regering als oppositie trachten de groei van de werkgelegenheid te bereiken door de rendementspositie van de sector bedrijven te verbeteren. Het fundamentele verschil tussen beider voorstellen is echter dat de regering dit tot stand tracht te brengen door collectieve-lastenverlichting terwijl de oppositie de koopkracht van arbeidsinkomsttrekkers, in het bijzonder die van de hogere inkomsttrekkers, meent te moeten verlagen (een jaarlijkse koopkrachtdaling van de modale werknemer met 0,5% oplopend tot 4% voor arbeidsinkomens van ongeveer 3x modaal en meer) (5). Het voornaamste bezwaar dat tegen het voorstel van de oppositie kan worden ingebracht ligt in hetzelfde vlak als datgene dat in de voorgaande paragraaf tegen het voorgenomen beleid van de regering is geformuleerd, nl. dat een zware wissel wordt getrokken op het te voeren inkomensbeleid. Zoals in het *Concept-advies* van de SER over de omvang en groei van de collectieve sector is aangegeven, is het risico niet denkbeeldig, dat zonder matiging in de incidentele sfeer de incidentele loonstijging in het scenario van de oppositie zelfs nog groter zal zijn dan die in het regeringsscenario, nl. 2,75% per jaar (6).

Het bovenstaande stelt duidelijk het grote dilemma in het licht waarin de Nederlandse volkshuishouding zich heden ten dage bevindt. Enerzijds moet de rendementspositie van het particuliere bedrijfsleven drastisch worden verbeterd om verdere afbraak van werkgelegenheid in de particuliere sector te voorkomen, anderzijds vereist een beter functionerende arbeidsmarkt dat aan de incidentele-loonontwikkeling geen vergaande beperkingen worden opgelegd (7). Tenzij men wil overgaan op een dirigistisch beleid, waarvan de haalbaarheid moet worden betwijfeld en de consequenties volstrekt niet zijn te overzien, is de conclusie onontkoombaar: de noodzakelijke ruimte voor het particuliere bedrijfsleven kan niet worden verkregen door een verdere terugdringing van de incidentele (en initiële) loonstijging. Dit betekent, dat er slechts twee mogelijkheden overblijven:

1. het creëren van de ruimte door via een bestedingspolitiek de onderbezetting van de productiecapaciteit te verminderen;
2. een verdere vermindering van de collectieve-lastendruk.

Het eerste is slechts mogelijk, indien en zo lang van onderbezetting sprake is. Is de onderbezettingsruimte opgeheven, dan blijft slechts de tweede mogelijkheid over. Er zijn duidelijke aanwijzingen dat de productiecapaciteit van de sector bedrijven heden ten dage niet volledig is bezet. Uit de *Macro Economische Verkenning 1979* blijkt dat de bezettingsgraad van de industrie in 1978 nog ongeveer 5 punten lager lag dan in 1973 (8). Uit het rapport van de Commissie Economische Deskundigen van de SER komt duidelijk de onderbezetting van enkele in het bijzonder op de export gerichte bedrijfstakken naar voren (9). Ook uit een studie van Muysken, Van Sinderen en schrijver dezes blijkt, dat voor de sector bedrijven in zijn geheel met enkele punten onderbezetting rekening moet worden gehouden (20). Dit zou een aanlei-

ding kunnen zijn door middel van een nog expansiever bestedingsbeleid dan de regering voornemens is te voeren te proberen meer ruimte voor rendementsverbetering en incidentele loonstijging te creëren dan binnen het regeringsbeleid bestaat. Op deze wijze zouden de grote onzekerheden, die ten aanzien van het regeringsbeleid bestaan tot meer aanvaardbare proporties kunnen worden teruggebracht zonder dat sociaal gevoelig liggende randvoorwaarden, zoals bijvoorbeeld die met betrekking tot de inkomenspositie van inactieven, behoeven te worden overschreden.

De *CEC-nota* biedt een aantal goede voorbeelden van in welke richting gedacht zou kunnen worden (21). Hiervan zijn er twee in tabel 4 opgenomen.

Tabel 4. Voorbeelden van een mogelijke extra stimulering van de bestedingen

	Toeneming overheidsinvesteringen met jaarlijks 0,5% NI, 1979-1982	Overneming werknemerslasten verbonden aan de werknemersverzekeringen door het Rijk met jaarlijks 0,5% NI, 1979-1982
	Gemiddelde jaarlijkse procentuele veranderingen (1979 t/m 1982)	
Loonsom per werknemer .....	0,2	-1,3
Prijspeil particuliere consumptie .....	0,2	-0,4
Reëel vrij beschikbaar inkomen (modale werknemer) .....	0	1,6
Volume particuliere consumptie .....	0,1	0,3
Volume goederenuitvoer .....	-0,3	0,4
Volume bedrijfsinvesteringen .....	0,5	0,9
Productievolumen bedrijven .....	0,3	0,4
	Niveaauwizigingen in 1982	
Werkloosheid (1.000 personen) .....	-30	-50
Bezettingsgraad (in % productiecapaciteit) .....	0,3	0,5
Saldo lopende rekening betalingsbalans (mrd. gid.) .....	-3,5	-2,0
Financieringssaldo overheid (in % van NNI) .....	-1,1	-0,9
Arbeidsinkomensquote (in %) .....	-0,9	-1,7

De beide voorbeelden laten de voordelen van een beleid gericht op stimulering van de bestedingen duidelijk uitkomen. In het bijzonder aan het tweede voorbeeld zijn vrijwel alleen voordelen en geen nadelen verbonden:

14) De mogelijkheid bestaat dat de oppositie meer arbeidsplaatsen in de semi-collectieve sector wil creëren dan de regering. Of dit werkelijk zo is valt uit de beschikbare stukken moeilijk te destilleren, daar niet bekend is in hoeverre de beleidsvoornemens van de regering met betrekking tot de creatie van arbeidsplaatsen in de semi-collectieve sector, zoals neergelegd in tabel 4.3 van de *Miljoenennota 1979*, blz. 39 afwijken van de basisprojectie van de Centraal Economische Commissie (*CEC-nota*, blz. 74). De oppositie stelt voor in vergelijking met de basisprojectie van de CEC telkenjare 10.000 arbeidsplaatsen in de semi-collectieve sector extra te creëren.

15) SER, *Concept-advies*, blz. 88.

16) SER, *Concept-advies*, blz. 90.

17) Weitenberg wijst in zijn commentaar op het werkstuk van H.J. Wagener, *What became of the march into socialism? System developments in postwar Europe*, dat is gepresenteerd op het op 7 en 8 september in Gieten (Dr.) gehouden symposium over *De vooruitzichten van de economische groei*, op hetzelfde dilemma. In tegenstelling tot het voorgaande plaatst hij de noodzakelijke rendementsverbeteringen niet alleen tegenover de incidentele loonontwikkelingen, maar tegenover de stijging van het loon in het algemeen.

18) *Macro Economische Verkenning 1979*, blz. 32.

19) Sociaal-Economische Raad, *Rapport van de commissie economische deskundigen*. 's-Gravenhage, 1978, blz. 12.

20) S.K. Kuipers, J. Muysken en J. van Sinderen, *De werkgelegenheidsontwikkeling in Nederland sinds 1970: een nadere analyse*, *ESB*, 28 juni 1978, blz. 648-652.

21) *CEC-nota*, blz. 88 en 89. De in tabel 5.1 voorkomende tekens zijn omgekeerd.

1. de loon- en prijsstijging wordt nog verder gedempt;
2. alle bestedingscomponenten vertonen een niet onaanzienlijk hogere groeivoet. Het resultaat is een eveneens niet onbelangrijke stijging van de groeivoet van het productievolume van de sector bedrijven;
3. de werkloosheid neemt sterk af, terwijl de versterkte groei van de bedrijfsinvesteringen slechts een geringe stijging van de bezettingsgraad tot gevolg heeft. Dit betekent, dat waarschijnlijk weinig vrees behoeft te bestaan voor het ontstaan van overbezetting of het ontstaan van knelpunten;
4. het overschot op de lopende rekening neemt af met ongeveer 0,8% van het nationale inkomen, hetgeen, indien deze daling wordt geprojecteerd tegen het aangepaste scenario I van de CEC, dat in 1982 een overschot van 2,5% te zien gaf, alleen maar als gunstig kan worden aangemerkt, daar op deze wijze een verdere opwaartse druk op de gulden kan worden voorkomen;
5. de arbeidsinkomensquote vertoont een belangrijke daling, terwijl voor het reële vrij beschikbare inkomen een niet onaanzienlijke stijging mogelijk is. Anders gezegd: zowel voor de rendementen als voor het vrij beschikbare inkomen wordt een niet te verwaarlozen extra ruimte gecreëerd, waardoor de aan het regeringsscenario verbonden risico's niet onbelangrijk zouden kunnen worden verkleind.

Dat de regering ondanks de onmiskenbare voordelen de hiervoor gesuggereerde verruiming van het bestedingsbeleid toch niet als onderdeel van haar beleid heeft opgenomen vindt vrijwel zeker hierin zijn oorzaak dat de regering het op middellange termijn niet verantwoord acht een financieringstekort van  $4\frac{1}{2}\%$  van het nationale inkomen te overschrijden.

De argumentatie hiervoor treft men aan in het *Zesde rapport van de studiegroep begrotingsruimte*, dat evenals de *CEC-nota in Bestek '81* is opgenomen. De gegeven argumentatie is in het algemeen wel overtuigend. Er moet inderdaad worden voorkomen, dat de ruimte op de kapitaalmarkt voor het particuliere bedrijfsleven onvoldoende wordt om zijn investeringen te kunnen financieren. Eveneens dient te worden voorkomen dat directe monetaire financiering of indirecte via een groter overschot op de kapitaalbalans leidt tot een te overvloedige liquiditeitscreatie, waardoor in de toekomst inflatoire ontwikkelingen in gang zouden kunnen worden gezet. Het is echter hoogst twijfelachtig of in de hiervoor gegeven voorbeelden van deze twee negatieve gevolgen van een vergroting van het financieringstekort met ongeveer 1% van het nationale inkomen sprake zal zijn. In de eerste plaats wordt de vergroting van het financieringstekort vrijwel volledig gecompenseerd door een daling van het overschot op de lopende rekening, een ontwikkeling, die zoals hierboven is vermeld, in de geschetste situatie niet anders dan gunstig kan worden genoemd. Dit laatste betekent, dat of de kapitaaluitvoer kan verminderen, waardoor ruimte vrijkomt op de binnenlandse kapitaalmarkt, die in dezelfde orde van grootte ligt als het noodzakelijke extra beroep van de overheid op de kapitaalmarkt, of dat de geldcreatie ten gevolge van externe oorzaken zal verminderen. Is het laatste het geval en kan de uitgangssituatie (het regeringsscenario) als zijnde in monetair opzicht evenwichtig worden aangeduid dan betekent een vergroting van het financieringstekort, die ongeveer even groot is als de vermindering van het overschot op de lopende rekening, niet

anders dan dat geldschepping door interne oorzaken wordt gesubstitueerd voor geldschepping door externe oorzaken; met andere woorden de operatie is in monetair opzicht neutraal. Er resteert dan nog het feit, dat de investeringsquote stijgt, hetgeen op zich tot gevolg heeft dat het particuliere spaarsaldo geringer wordt. Hier staat echter tegenover, dat in beide voorbeelden de groei van de particuliere consumptie achterblijft bij die van de andere bestedingscomponenten en derhalve ook bij die van de nationale bestedingen. De consumptiequote zal dus de neiging vertonen te dalen, hetgeen op het particuliere spaarsaldo een positieve invloed zal uitoefenen. Al met al zal het particuliere spaarsaldo geen al te grote veranderingen vertonen.

Op grond van het bovenstaande kan men niet anders concluderen dan dat de met de verruiming van het bestedingsbeleid van de overheid overeenkomstig de twee behandelde voorbeelden gepaard gaande vergroting van het financieringstekort niet zodanige risico's met zich brengt, dat de aan een dergelijke verruiming inherente voordelen hierdoor worden teniet gedaan. In het bijzonder zijn deze risico's bepaald minder groot dan die welke in het door de regering voorgestelde beleid liggen opgesloten.

#### 4. Conclusie

Uit het voorgaande zal duidelijk zijn geworden, dat het beeld van de toestand waarin de Nederlandse economie zich bevindt buitengewoon somber is. Niet alleen zijn er op korte termijn nauwelijks verbeteringen te verwachten, ook op middellange termijn zijn de perspectieven allerminst gunstig. Alhoewel het door de regering voorgestelde beleid een stap in de goede richting kan worden genoemd, is het toch zeer twijfelachtig of de regering met de door haar voorgestelde beleidsmaatregelen haar doelstellingen, in het bijzonder die met betrekking tot de werkgelegenheid in 1981, zal kunnen verwezenlijken. In de eerste plaats veronderstelt dit een wel zeer ingrijpende wijziging in de neerwaartse ontwikkeling van de werkgelegenheid in de marktsector van de laatste jaren. Daarenboven is het vrijwel zeker dat de doelstelling met betrekking tot de loonontwikkeling, i.c. die met betrekking tot het incidentele loon, niet zal worden verwezenlijkt. Ook wat dit betreft wordt impliciet uitgegaan van een totale ommekeer in de ontwikkelingen in het verleden.

Gezien deze onzekerheden, die bijna de omvang van zekerheden aannemen, lijken reeds in dit stadium aanvullende beleidsmaatregelen onontkoombaar. Te dien aanzien lijkt een verdere verruiming van het bestedingsbeleid in de huidige situatie van onderbezetting nog wel mogelijkheden te bieden. Het grote voordeel van een dergelijk beleid is, dat de ruimte van de particuliere sector, zowel met betrekking tot het vrij beschikbare loon als met betrekking tot de rendementen, kan worden vergroot zonder dat de ruimte van de collectieve sector wordt aangetast. De eraan verbonden risico's met betrekking tot de hiervoor noodzakelijke vergroting van het financieringstekort mogen worden geacht minder groot te zijn dan die welke bestaan in geval niet tot aanvullende maatregelen wordt besloten.

S.K. Kuipers

**Indien u niet álles op economisch gebied kunt lezen,  
dan kunt u ESB onmogelijk missen.**



# Ombuiging met weinig effect

DRS. A.H.A. VAN DER MEER\*

## Inleiding

Nadat vorig jaar september de demissionaire regering een miljoenennota presenteerde, welke onder invloed van de omstandigheden praktisch geen nieuwe beleidsvoornemens bevatte, ontvouwde het kabinet-Van Agt in juni 1978 haar beleidsdoeleinden in *Bestek '81* 1). Deze nota was de bevestiging op wat naar aanleiding van de indiening van de vorige miljoenennota in september 1977 in dit blad werd geschreven, namelijk „dat de ontwikkeling van de Nederlandse overheidsfinanciën wel eens voor een belangrijk keerpunt zou kunnen staan” 2).

Zoals bekend wordt in *Bestek '81* de noodzaak aangetoond van het in neerwaartse richting ombuigen van het niveau van de overheidsuitgaven 3). Genoemd wordt een bedrag van f. 10 mrd., dat de overheid in de periode 1979-1981 minder zou mogen besteden in vergelijking met de in de *Miljoenennota 1978* vermelde meerjarenramingen. Hoe dit precies in zijn werk zou gaan, werd niet geheel duidelijk en het wachten was dan ook op de *Miljoenennota 1979* in de hoop dat daarin de sluier zou worden opgelicht.

Thans moet worden geconcludeerd dat het oplichten van de sluier beperkt is gebleven tot een aantal tipjes. Opmerkingen zoals „in afwijking van wat in de afgelopen jaren gebruikelijk was wordt in deze miljoenennota geen meerjarig beeld voor ontvangsten en begrotingstekort gegeven”, en „dit suggereert zekerheden die in werkelijkheid niet aanwezig zijn”, doen wel wat teleurstellend aan 4). Toezeggingen dat het exorbitant grote begrotings- en financieringstekort slechts een tijdelijk karakter heeft, kunnen dan ook niet met cijfers worden gestaafd.

Wat de Rijksbegroting voor 1979 betreft vindt er een botsing plaats met alle ingebouwde veiligheidskleppen: het begrotingstekort is groter dan structureel aanvaardbaar wordt geacht, het beslag op de structurele begrotingsruimte kan slechts dank zij de overgang op een andere methodiek de toetsing doorstaan, het beroep op de kapitaalmarkt is onvoldoende en de monetaire financiering is zo groot dat er al over een noodremprocedure wordt gesproken (hoe die er ook mag uitzien). De problemen waar de regering voor staat in een tijd waarbij steeds meer van de overheid wordt gevraagd, terwijl tegelijkertijd haar uitgaven moeten verminderen, zijn dan ook niet gering. Zelfs de f. 10 mrd. bezuiniging van *Bestek '81* is onder invloed van de zich nog steeds niet herstellende wereld-economie achterhaald en lijkt onvoldoende te zijn.

## Bestek '81

Een beoordeling van de *Miljoenennota 1979* kan niet los worden gezien van de in *Bestek '81* geformuleerde beleidsdoeleinden. Deze doeleinden betreffen het terugdringen van de werkloosheid tot 150.000 man, het reduceren van de prijsstijging tot 2 à 3% per jaar, een matiging in de groei van de reële arbeidskosten en een beperking van het financieringste-

kort van de totale overheid tot 4 à 5% van het nationale inkomen. Om op middellange termijn (ongeveer drie jaar) de genoemde doeleinden te kunnen bereiken is in de periode 1979-1981 een ombuiging naar beneden van f. 10 mrd. noodzakelijk. Dit bedrag is als volgt opgebouwd:

- nog te realiseren ombuigingen van het vorige kabinet 5): f. 4,5 mrd.
  - invloed geringere reële groei van het nationale inkomen via de begrotingsruimte 6): ca. f. 2,5 mrd.
  - additionele bijsturing t.b.v. de werkgelegenheid: f. 3,0 mrd.
- f. 10,0 mrd.

Hierbij moet worden vermeld dat deze f. 10 mrd. tot stand kwam bij de veronderstelling dat de trendmatige reële groei-voet van het nationale inkomen terug zou lopen van 3,75 naar 3% en op basis van de prijsverwachtingen van juni 1977. Rekening houdend met de lagere lonen en prijzen van de jongste CEC-prognose 7) zou de f. 10 mrd. kunnen worden verlaagd tot f. 9,2 mrd.

Bij de veronderstelde groei van 3% mogen enige vraagtekens worden gezet. Weliswaar noemt de *MEV 1979* voor 1979 een reële groei van 3%, in het lopende jaar wordt deze groei op slechts 2% geschat 8). De gemiddelde groei van 3% welke voor de periode 1979-1981 wordt gehanteerd, is conform het advies van de Centraal Economische Commissie (CEC). Steeds duidelijker wordt het echter dat de groei lager zal uitkomen dan deze 3%. Het gevolg van een lagere groei is dat de als onderdeel van het ombuigingsplan genoemde invloed hiervan op de begrotingsruimte, gesteld op f. 2,5 mrd., aanzienlijk groter wordt.

Tabel I die een toelichting is op het in *Bestek '81* genoemde bedrag van ca. f. 2,5 mrd., maakt dit duidelijk. Hieruit kan worden afgeleid, dat het om te buigen bedrag met f. 2,1 mrd. extra zou moeten worden vergroot indien de groei op het

---

\* De auteur is verbonden aan de Centrale Rabobank en schreef dit artikel à titre personnel.

1) *Hoofdlijnen van het financiële en sociaal-economische beleid voor de middellange termijn*, *Bestek '81*, Den Haag, 30 juni 1978.

2) N.H. Douben, Financieel-economisch beleid is nog slechts aanvulling, *ESB*, 5 oktober 1977.

3) Zie ook D.J. Wolfson, *Bestek opmaken: ombuigen à la Van Agt*, *ESB*, 12 juli 1978.

4) *Miljoenennota 1979*, blz. 41. Zie hierover ook L. van der Geest, 337 vragen, *ESB*, 6 september 1978.

5) *Bestek '81*, bijlage IV, blz. 205.

6) *Bestek '81*, blz. 7. Het bedrag van ca. f. 2,5 mrd. is hierbij niet voorgerekend. Zie daarvoor tabel I.

7) *Bestek '81*, bijlage I, Macro-economische verkenning op middellange termijn 1978-1982, advies Centraal Economische Commissie (CEC).

8) *Macro Economische Verkenning 1979*, blz. 17.

Tabel 1. Berekening invloed geringere reële groei van het nationale inkomen via de begrotingsruimte (in mrd. gld.)

A. Trendmatige belastingopbrengst bij 3,75% groei en 5,8% prijsstijging				
	1978	1979	1980	1981
a. Trendmatige belastingopbrengst vorig jaar	61,8	62,8	72,5	80,7
b. Trendmatige groei (11,33%)	6,7	7,1	8,2	9,1
c. Inflatiecorrectie	-1,5	-1,7	-1,6	-1,7
d. Belastingmaatregelen	-2,8	4,4	1,7	1,1
e. Technische correctie	-1,4			
f. Beslag op ruimte door gemeentefonds		-0,1	-0,1	-0,1
Trendmatige belastingopbrengst	62,8	72,5	80,7	89,1
B. Trendmatige belastingopbrengst bij 3% groei en 5,8% prijsstijging				
	1978	1979	1980	1981
a. Trendmatige belastingopbrengst vorig jaar	61,8	62,5	71,7	79,2
b. Trendmatige groei (10,41%)	6,4	6,6	7,5	8,2
c. t/m f. ongewijzigd	-5,7	2,7	0,0	-0,7
Trendmatige belastingopbrengst	62,5	71,7	79,2	86,7
C. Trendmatige belastingopbrengst bij 2½% groei en 5,8% prijsstijging				
	1978	1979	1980	1981
a. Trendmatige belastingopbrengst vorig jaar	61,8	62,1	70,8	77,7
b. Trendmatige groei (9,8%)	6,0	6,1	6,9	7,6
c. t/m f. ongewijzigd	-5,7	2,7	0,0	-0,7
Trendmatige belastingopbrengst	62,1	70,8	77,7	84,6
D. Invloed geringere reële groei via de begrotingsruimte				
Trendmatige belastingopbrengst in 1981 volgens A				89,1
Geringere opbrengst bij 3% groei volgens B: 89,1 - 86,7 =				2,4
Geringere opbrengst bij 2½% groei volgens C: 89,1 - 84,6 =				4,5

Bron: verkregen uit een aanpassing van tabel 3E-b uit de *Miljoenennota 1978*, bijlage 3, blz. 63.

zeker niet ondenkbeeldige niveau van 2,5% zou uitkomen 9). De genoemde f. 10 mrd. lijkt daarom in dit opzicht niet meer dan een benedengrens te zijn wat de ombuigingen betreft.

Overigens heeft een te hoge schatting van het trendmatige realiseerbare groeipercentage van het reële inkomen in het verleden ook reeds plaatsgevonden. In de periode 1972-1976 werd steeds uitgegaan van een reële groei van 3,75%. Wordt de beschikbare begrotingsruimte voor deze jaren herberekend (bij een progressiefactor van 1,12), dan blijkt de ruimte ten onrechte met ruim f. 4 mrd. te zijn toegenomen 10). Zonder een oordeel te willen uitspreken over het gevolg hiervan voor de Nederlandse economie, kan wel worden geconcludeerd dat het niveau van de collectieve uitgaven hierdoor omhoog is geschroefd. En een beperking, laat staan een terugdringen hiervan levert — zoals momenteel blijkt — vele moeilijkheden op.

## De overdrachtsuitgaven

De afgelopen decennia is het aandeel van de sociale verzekeringen in het nationale inkomen opgelopen van 9,1% in 1960 tot 23,7% in 1979. Mede hierdoor neemt Nederland wat betreft het aandeel van de collectieve uitgaven in het netto nationale inkomen met 63,7% in internationaal opzicht een koppositie in. Aangezien het snelle oplopen van de sociale voorzieningen op den duur niet te financieren is, doordat het draagvlak kleiner wordt, is een ombuiging van de overdrachtsuitgaven noodzakelijk, willen we niet in een echte subsidie-economie belanden. Ook het jongste advies van de SER-subcommissie collectieve sector inzake omvang en groei van de collectieve sector, pleit voor een blijvende beperking van het gebruik van de sociale voorzieningen.

Van het totale om te buigen bedrag van f. 10 mrd. zou volgens het kabinet-Van Agt dan ook f. 6,5 mrd. moeten worden gerealiseerd via aanpassingen in de sfeer van de sociale zekerheid en de arbeidsvoorwaarden van het overheidsperoneel. In 1979 zou een bedrag van f. 2 mrd. moeten worden bezuinigd en in de twee daarop volgende jaren resp. totaal f. 3,9 mrd. en f. 6,5 mrd. Niet duidelijk is hoe de verschillende te nemen maatregelen precies over de komende

drie jaar zouden worden verdeeld. Wat het bedrag betreft kan een antwoord worden afgeleid uit tabel 2 (die overeenstemt met de 7e regel van tabel 3).

Tabel 2. Verdeling ombuigingen in sfeer sociale zekerheid en arbeidsvoorwaarden overheidsperoneel (in mrd. gld.)

	1979	1980	1981
Rijksbegroting	0,9	1,7	2,7
Gemeente- en Provinciefonds	0,1	0,2	0,3
Sociale verzekeringen	1,2	2,1	3,5
	2,2	4,0	6,5

Bron: *Miljoenennota 1979*, tabel 4.2.2., blz. 38.

De verdeling naar aard van de maatregelen wordt nog niet geheel duidelijk. Wel zal het reël vrij beschikbare inkomen voor alle inkomensgroepen een stijging te zien geven, ondanks de aanpassingen in de sociale sfeer. Te twisten valt uiteraard over de verdeling van de lasten over de verschillende inkomensgroepen.

## De Rijksbegroting 1978

De vermoedelijke uitkomsten van de Rijksbegroting voor 1978 zijn van groot belang voor de financiële mogelijkheden ten tijde van de uitvoering van de begroting voor 1979. Inclusief de aflossingen staatsschuld ad f. 2,4 mrd., komt het begrotingstekort uit op f. 13,6 mrd. Rekening houdend met vooral het kasoverschot van de begrotingsfondsen is de financieringsbehoefte f. 12,0 mrd. De dekking hiervan loopt via de voorinschrijfrekening (f. 4 mrd.), de openbare kapitaalmarkt (tot nu toe 7 staatsleningen met totaal ongeveer f. 2,5 mrd. opbrengst), de plaatsing van schatkistpapier (inmiddels f. 1,5 mrd. geplaatst bij een aflossing dit jaar van f. 1,6 mrd.) en opname op de onderhandse markt (tot juni f. 2,1 mrd.). In totaal is daarmee reeds f. 8,5 mrd. gefinancierd. Het restant kan naar verwachting voor een belangrijk deel worden gefinancierd door intering op het saldo bij De Nederlandsche Bank 11). Deze intering bedroeg het 1e halfjaar van 1978 f. 2,3 mrd.

Ten opzichte van de verwachtingen in de Voorjaarsnota zijn, deels als gevolg van een opgetreden loonstijging, de belastingopbrengsten gestegen. De totale ontvangsten van het Rijk stemmen evenwel overeen met de cijfers van de ontwerp-begroting 1978. De belastingmeevaller impliceert evenwel dat de loonkosten meer zijn gestegen dan was verwacht. De stijging van de loonsom per werknemer wordt voor 1978 nu in de MEV op 7,5% gesteld, tegen een 7% verwachting begin dit jaar. Hierdoor zullen de bedrijfswinsten afnemen en ambtenarsalarissen volgens het bestaande trendbeleid volgend jaar meer kunnen toenemen.

Aan de andere kant leidt de tegenvallende loonontwikkeling ertoe, dat de sociale fondsen meer ontvangen en volgens de miljoenennota het komende jaar de premies onder het lastendekkend niveau kunnen vaststellen. Dit laatste mag evenwel om twee redenen worden betwijfeld. Zowel vorig jaar als dit jaar liggen de feitelijke premiepercentages bij de sociale verzekeringen onder het lastendekkende niveau. De in voorgaande jaren ontstane overschotten (vooral bij de ZW en WAO) zijn daardoor opgemaakt. In het *Centraal Economisch Plan 1978* wordt gesteld dat er na 1978 geen verdere

9) Zou er worden uitgegaan van een groei van 2%, dan zou er een lagere opbrengst resulteren van f. 89,1 mrd. - f. 78,9 mrd. = f. 10,2 mrd. en zou er een extra ombuiging van f. 7,8 mrd. nodig zijn.

10) J.N.F. Bakker en A.H.A. van der Meer, Sleutelen aan de groei van de structurele budgetruimte, *ESB*, 24/31 december 1975, blz. 1274.

11) Nota over de uitvoering van de rijksbegroting 1978 (Voorjaarsnota), 12 juni 1978, blz. 7.

intering op de reserves mogelijk is. Een eventuele premieevaller in 1978 zal daarom nauwelijks invloed mogen hebben op het in 1979 vast te stellen premieniveau. Een ander punt betreft de gevolgen van de nu reeds voorziene, maar desondanks niet in de *Miljoenennota 1979* verwerkte, extra uitgave van f. 0,5 mrd. van de sociale fondsen. Dit houdt verband met het stijgen van het regelingsloon onder invloed van de bouwcao. Willen de sociale verzekeringen niet met tekorten komen te zitten, dan zal zelfs het feitelijke premiepercentage moeten worden verhoogd (en zal de collectieve druk met 0,1% extra stijgen).

Aangezien de begrotingsruimte voor 1978 ten opzichte van Voorjaarsnota gelijk bleef en de relevante uitgaven met f. 0,5 mrd. zijn verlaagd, resulteert een overschrijding van het structurele begrotingstekort voor 1978 van f. 3,4 mrd. (f. 1,2 mrd. inhaal 1977 + f. 2,7 mrd. overschrijding 1978 - / - f. 0,5 mrd. verbetering) 12). In theorie zou dit een zware hypotheek leggen op de begroting voor 1979, daar overschrijdingen moeten worden ingehaald 13). De afgedrukte spelregels van het stringente begrotingsbeleid 14) spreken echter alleen over het voorkomen van mutaties *tijdens de uitvoering* van de begroting zodat de inhaal zal moeten wachten op betere tijden.

### De Miljoenennota 1979

De in *Bestek '81* genoemde ombuiging van f. 10 mrd. wordt ondanks de lagere loon- en prijsvooruitzichten en de zeer waarschijnlijk lagere reële groei in de *Miljoenennota 1979* overgenomen. Dit bedrag wordt als volgt verdeeld. In het komende begrotingsjaar wordt f. 3 mrd. omgebogen, in 1980 nog eens f. 3 mrd. en in 1981 het restant. Wordt bovendien rekening gehouden met de doorwerking van de Voorjaarsnota (uitgavenoverschrijdingen van Rijk- en Gemeentefonds), de compensatie voor nieuw beleid in de komende jaren en enige nadere wijzigingen, dan ontstaat cumulatief gezien het volgende beeld (zie tabel 3).

Tabel 3. Huidige stand ombuigingsoperatie (in mrd. gld.)

	Rijksbegroting in enge zin a)			Sociale zekerheid + algemene salaris- maatregelen			Totaal		
	1979	1980	1981	1979	1980	1981	1979	1980	1981
Aanvankelijke taakstelling .....	1,0	2,0	3,3	2,0	4,0	6,7	3,0	6,0	10,0
Doorwerking voorjaarsnota .....	+0,2	-	-0,1	-	-	-	+0,2	-	-0,1
Compensatie voor nieuw beleid .....	+0,4	+0,7	+1,1	-	-	-	+0,4	+0,7	+1,1
Om te buigen conform Bestek '81 .....	1,6	2,7	4,3	2,0	4,0	6,7	3,6	6,7	11,0
Nadere wijzigingen	+0,1	+0,1	+0,1	-	-	-	+0,1	+0,1	+0,1
Om te buigen .....	1,7	2,8	4,4	2,0	4,0	6,7	3,7	6,8	11,1
Voorstellen .....	1,5	2,8	4,1	2,2	4,0	6,5	3,7	6,8	10,6
Verschil (tekort +) .....	+0,2	-	+0,3	-0,2	-	+0,2	-	-	+0,5

a) Ombuigingen voor zover niet betrekking hebbend op de sociale zekerheid en de algemene salarismaatregelen.

Bron: *Miljoenennota 1978*, blz. 38, tabel 4.2.1.b.

Een van de doelstellingen van de regering vormt, zoals gezegd, de matiging van de groei van de reële arbeidskosten. Dit vanwege het herstel van de concurrentiepositie, het behoud van de arbeidsplaatsen en zeker ook voor de beheersing van de sterk loongevoelige collectieve uitgaven, hetgeen dan weer leidt tot de noodzaak de collectieve druk te stabiliseren. Bij narekening blijkt de collectieve druk evenwel met 1 procentpunt te stijgen. Het gevolg van de drukbeperking is dat een groot deel van de uitgaven ongedekt moeten blijven. Het begrotingstekort neemt dan ook verder toe tot f. 16,2 mrd. ofwel bijna 6% van het nationale inkomen (voor 1979 op f. 274,5 mrd. gesteld). Ondanks de ombuiging van f. 3,7 mrd. in 1979 wordt gesteld dat er op vrijwel geen enkel terrein

sprake is van een daling van het inkomens- of voorzieningenniveau 15). Zo zal de verbetering voor de modale werknemer, exclusief incidenteel loon, 0,4% bedragen, mits het initiële loon niet toeneemt. Inclusief het incidentele loon is de verbetering 1,2%. Het 4 x modale loon zou er 0,3% beter op worden en het minimumloon stijgt met 1,5%. De arbeidsinkomensquote loopt met 1% terug tot 79,5 en in de (semi-)collectieve sector worden 24.000 nieuwe arbeidsplaatsen gecreëerd (in 1978: 26.000). Het grote, nauwelijks te financieren tekort op de overheidsbegroting is de prijs die ervoor wordt betaald.

### De ontvangsten

Niettegenstaande de beperking t.a.v. de aanvankelijk geraamde uitgaven voor 1979, zouden de belastingen aanzienlijk moeten worden verhoogd om het begrotingstekort binnen aanvaardbare grenzen te houden. Overeenkomstig het CEC-rapport wenst de regering de drukverzwaring van de belasting- en niet-belastingmiddelen te zamen te beperken tot 0,6% van het nationale inkomen. De drukmutatie van de niet-belastingmiddelen bedraagt -0,15%, zodat voor de belastingmiddelen 0,75% resteert 16). Dit komt overeen met ongeveer f. 2 mrd. Rekening houdend met de trendmatige progressie (f. 0,9 mrd.) en de 100% inflatiecorrectie (-f. 1,6 mrd.), zou het dekkingsplan 1979 f. 2,6 mrd. moeten omvatten. Als onderdeel van het aanvullend beleid wordt dit met f. 1,6 mrd. beperkt tot f. 1 mrd.

Omdat er een extra bijdrage in de werkgeverslasten wordt verstrekt van f. 0,6 mrd. ten opzichte van ongewijzigd beleid, wordt aangetekend dat afgezien van statistische drukverzwaring, er in 1979 vrijwel een stabilisatie van de collectieve druk optreedt 17). Deze statistische drukverzwaring houdt wel een stijging in van de druk van 0,4 procentpunt. De collectieve druk stijgt dan ook met:

— belastingplannen ad f. 1 mrd.:	0,4 procentpunt
— belasting als gevolg van bijzondere mutaties (de statistische drukverzwaring):	0,4 procentpunt
— sociale premiedruk werkgevers:	-0,1 procentpunt
— sociale premiedruk werknemers:	0,4 procentpunt
— druk niet-belastingmiddelen:	-0,15 procentpunt

totale drukstijging 1 procentpunt

Zou er rekening worden gehouden met de gevolgen van de genoemde f. 0,5 mrd. extra uitkering van de sociale verzekeringen, dan komt de drukstijging zelfs op 1,1 procentpunt uit (hetzij via de stijging van de premiedruk, hetzij door de belastingdruk als de overheid de premies uit de algemene middelen zou betalen). Daarnaast wordt nu reeds een stijging van de ambtenarensalarissen voorzien met f. 1 mrd. onder invloed van de stijging van het regelingsloon. Wordt dit geheel opgevangen door aanvullende belastingmaatregelen, dan stijgt de belastingdruk nog eens met 0,4 procentpunt en zou de totale collectieve-drukstijging voor 1979 op maar liefst 1,5 procentpunt uitkomen; er treedt dan duidelijk geen stabilisatie op.

De hiervoor berekende drukstijging met 1%, komt overeen met het in de geconsolideerde rekening van de overheid en de sociale verzekeringen berekende stijgingspercentage van de collectieve druk. Deze loopt op van 57,7% in 1978 tot 58,7% van het nationale inkomen in 1979 18). Uit het voorafgaande

12) In de *Miljoenennota 1979* wordt op blz. 50 toch gesproken van een toetsingstekort voor 1978 van f. 3,9 mrd. i.p.v. de hier berekende f. 3,4 mrd.

13) Zie A.H.A. van der Meer, De afnemende betekenis van het trendmatige begrotingsbeleid, *ESB*, 2 mei 1973.

14) *Miljoenennota 1979*, blz. 46-47.

15) *Idem*, blz. 9.

16) *Idem*, bijlage 3E, blz. 98.

17) *Idem*, blz. 8.

blijkt dat de belastingen met f. 2,1 mrd. worden verhoogd. De belastingdruk neemt toe met 1,3% tot 34,1% van het nationale inkomen. Tabel 4 geeft een specificatie van de belastingmaatregelen.

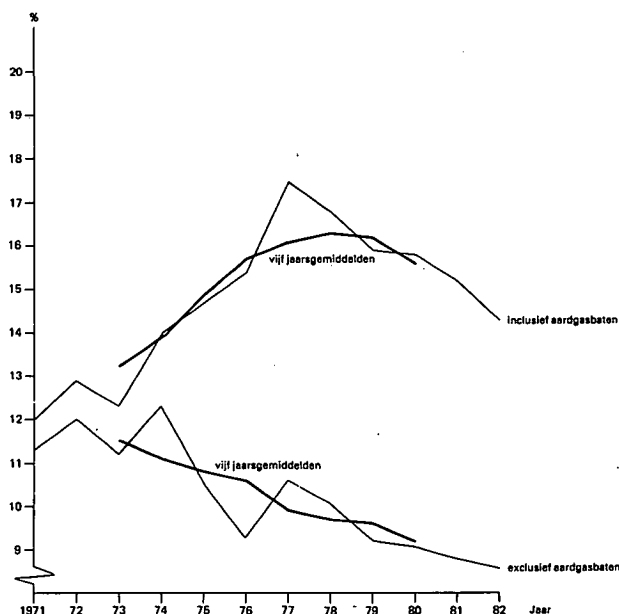
Tabel 4. Invloed op de belastingopbrengst in 1979 (in mln. gld.)

1. Omzetbelasting	
— overbrenging energie naar algemene tarief	+125
— verhoging tarief voor sigaretten	+45
— vervallen tijdelijk nul-tarief voor dag- en nieuwsbladen	+25
— vervallen tijdelijk verlaagd tarief voor muziekuitvoeringen, toneel enz.	+20
2. Tabakaccijns	+10
3. Vervallen algemene winstafrek in de inkomsten- en vennootschapsbelasting	+550
4. Verhoging overdrachtsbelasting met 1 punt	+265
5. Aanpassing van het tarief van de motorrijtuigenbelasting	+210
6. Verlaging tarief loon- en inkomstenbelasting	-250
7. Beëindigen verlenging fiscale investeringsfaciliteit	+800
8. Overloop kinderaftek	+200
9. Overige mutaties in het kader van de ombuigingsoperatie	+100
	<b>+2.100</b>

Bron: Miljoenennota 1979, blz. 65, 67 en 98.

Hierbij moet worden aangenomen dat de belastingvoorstellen hard genoeg zijn, zodat inderdaad het verwachte bedrag wordt ontvangen. Wel is de belastingverhoging zodanig gekozen dat het effect op het geschoonde prijsindexcijfer gering is en de overheid wat dit betreft niet in strijd met haar eigen doeleinden van beperking van de inflatie handelt. Wat de niet-belastingopbrengsten betreft, is er een stijging voorzien met f. 864 mln. (5%) tot f. 18,9 mrd. Eenderde hiervan is afkomstig van de aardgasopbrengsten en deze dalen ten opzichte van de ontwerpbegroting 1978 met f. 44 mln. tot f. 6,3 mrd. Aangezien de niet-belastingopbrengsten in het verleden steeds tot een vergroting van de structurele begrotingsruimte bijdroegen, is dit een zorgelijke ontwikkeling. Figuur 1 brengt dit in beeld.

Figuur 1. Ontwikkeling van de niet-belastingontvangsten, inclusief en exclusief aardgasbaten, in procenten van het totaal van de Rijksuitgaven



Bron: Miljoenennota 1978, blz. 23.

De bijstelling van de begrotingsruimte met de aardgasbaten sedert 1975, leidde ertoe dat het verdelingsprobleem collectieve versus particuliere sector tot op zekere hoogte kon worden uitgesteld. Deze bijstellingen bedroegen sedert de *Miljoenennota 1975* achtereenvolgens f. 2,5 mrd., f. 2,7 mrd., f. 0,4 mrd., f. 0,5 mrd. in 1978 en in de *Miljoenennota 1979* niets. In totaal derhalve f. 6,1 mrd. De overheidsuitgaven konden hierdoor gemakkelijker op een hoger niveau uitkomen en het wegvallen van deze inkomsten is, zoals dit jaar wel duidelijk blijkt, terdege voelbaar daar er geen verdere compensatie kan worden gevonden in het aantrekken van middelen op de binnenlandse financiële markten. De regering spreekt dan ook van een moeizaam aanpassingsproces in de jaren tachtig (19).

## De uitgaven

Ten aanzien van de ontwikkeling van de uitgaven, waarop elders in dit blad verder wordt ingegaan, kan worden opgemerkt dat deze in totaal met f. 8,9 mrd. stijgen tot f. 105,1 mrd. Een magische grens wordt hiermee gepasseerd. Ten opzichte van de meerjarenraming in de Rijksbegroting 1978, vallen de relevante uitgaven iets terug tot f. 100,3 mrd. Dit wordt deels veroorzaakt door een mutatie in de loon- en prijsbijstelling, daar de huidige loon- en prijsverwachting van 1979 (5,5 à 6%, resp. 4 à 4,5%) lager ligt dan het vorige jaar. Ondanks de ombuigingsoperatie stijgen de uitgaven dus nog aanzienlijk. De verklaring die hiervoor wordt gegeven is dat de ombuigingen ten dele een nadere invulling geven van reeds begrotingstechnisch verwerkte ombuigingen van het vorige kabinet. Verder heeft een deel betrekking op de ontvangstenzijde en is er één aanvullend beleid van f. 1,5 mrd. en een extra bijdrage ter beperking van de werkgeverslasten van f. 0,6 mrd.

Donkere wolken pakken zich samen met betrekking tot de groei van de uitgaven. Een bedrag van f. 2 mrd. is nog niet in de begrotingscijfers opgenomen en betreft:

- de invloed van de 100% inflatiecorrectie 1979 in 1980: f. 0,5 mrd.
  - de stijging van de salarissen van de ambtenaren f. 1,0 mrd.
  - de extra bijdrage aan de sociale fondsen f. 0,5 mrd.
- f. 2,0 mrd.

Tenzij het bedrag wordt verminderd door resp. doorschuiving naar volgend jaar, verandering in het trendmechanisme of verhoging van de premiedruk, stijgen de uitgaven met f. 1,5 mrd. en neemt de belastingopbrengst met f. 0,5 mrd. af. De dreiging van een nog groter begrotingstekort en nog meer problemen met de regels van de structurele begrotingsruimte, zijn dan ook potentieel aanwezig.

## De structurele begrotingsruimte

De bepaling van de structurele begrotingsruimte is in de loop der jaren vaak aan wijziging onderhevig geweest. Sommige veranderingen waren verdedigbaar, andere alleen indien aan aanvullende voorwaarden is voldaan. De structurele begrotingsruimte moet worden bepaald, omdat dit de grens van het toegestane relevante begrotingstekort aangeeft, rekening houdend met de besparingsoverschotten/-tekorten in de andere sectoren van de economie. Een bijstelling van dit tekort is slechts dan verantwoord, indien er sprake is van een

18) *Macro Economische Verkenning 1979*, tabel IV.11, blz. 85.

19) *Miljoenennota 1979*, blz. 20. Zie ook De Nederlandsche Bank, jaarverslag 1977, blz. 18.

onderbesteding zoals b.v. blijkt uit de daling van de investeringsquote. Sedert 1975 is deze bijstelling een eigen leven gaan leiden en in de *Miljoenennota 1979* gaat het zelfs negatief werken (met f. 0,5 mrd.). Het valt te betwijfelen of dit de bedoeling kan zijn. Een negatieve bijstelling zou impliceren dat er sprake is van een structurele overbesteding, die de overheid moet compenseren. Een afremmen van de investeringen kan toch niet het doel zijn.

Nieuw dit jaar is de bepaling van de groei van de bruto belastingontvangsten (voor aftrek aandeel fondsen en EG) ten behoeve van de berekening van de toegestane begrotingsruimte, waarna bij de bepaling van het beslag op de ruimte deze afdrachten weer worden afgetrokken. Ook wordt het bedrag van de inflatiecorrectie negatief in de ruimte opgenomen, waardoor overeenkomstig het advies van de Studiegroep Begrotingsruimte 20) de afweging tussen collectieve uitgaven en lasten duidelijker naar voren komt. Dit alles leidt tot de volgende opzet (zie tabel 5).

Tabel 5. Toetsing aan de begrotingsruimte 1979 (in mrd. gld.)

Begrotingsruimte		10,8
a. Bijstelling trendmatige belastingopbrengst	3,2	
b. Proportionele trendmatige groei van de belastingen	5,5	
c. Structurele belastingdrukmutatie	1,4	
— trendmatige progressie	0,9	
— inflatiecorrectie (100%)	- 1,6	
— belastingmaatregelen	2,1	
d. Groei van de niet-belastingmiddelen	1,2	
e. Groei van het aanvaardbare structurele begrotingstekort	-0,5	
Beslag op begrotingsruimte		10,3
a. Groei van de relevante uitgaven	8,1	
b. Groei van de trendmatige belastingafdrachten	2,2	
Toetsingssaldo (overschot -)		-0,5

Bron: *Miljoenennota 1979*, tabel 6.1.b, blz. 50.

Volgens deze opzet blijft de regering met haar programma binnen de toegestane ruimte voor uitgavenstijging en/of belastingverlaging. Er is zelfs een overschot van f. 0,5 mrd., dat in mindering kan worden gebracht op de nog te compenseren overschrijding uit 1978 van f. 3,4 mrd. Enige opmerkingen moeten echter worden gemaakt bij de post „bijstelling trendmatige belastingopbrengst” ad f. 3,2 mrd. Dit betreft de bijstelling van de bruto belastingopbrengst voor 1978 op grond van o.a. wijzigingen in het fiscale regiem welke in de loop van 1978 zijn aangebracht. Het komt wat vreemd voor dat dit absolute bedrag tot de ruimte behoort. Indien de wijziging conform het advies van de Commissie Begrotingsruimte alleen beoogt meer duidelijkheid te verschaffen, zou berekening van de ruimte volgens de vorig jaar nog gehanteerde methodiek 21) tot hetzelfde overschot op de ruimte van f. 0,5 mrd. moeten leiden. De berekening is als volgt:

Tabel 6. Toetsing aan de begrotingsruimte 1979 volgens methode *Miljoenennota 1978* (in mrd. gld.)

Begrotingsruimte		5,5
a. Trendmatige groei van de belastingontvangsten a)	4,8	
b. Groei van het aanvaardbare structurele begrotingstekort	- 0,5	
c. Groei niet-belastingmiddelen incl. aardgasopbrengsten	1,2	
Beslag op de begrotingsruimte		7,6
a. Inflatiecorrectie	1,6	
b. Accres relevante uitgaven	8,1	
c. Belastingmaatregelen	- 2,1	
Toetsingstekort (+)		+2,1

a) Berekend op basis van de in de *Miljoenennota 1979* (blz. 97) gehanteerde groeivoet van 7,7% (3% trendmatige reële groei, 4,3% prijsstijging in 1979, -0,8% lagere prijsstijging nationaal inkomen in 1978 en 1,16 progressiefactor). De trendmatige belastingopbrengst van 1978 is f. 62,8 mrd.

Op deze wijze berekend, zou er een overschrijding van de structurele ruimte van f. 2,1 mrd. plaatsvinden. (Afgezien van de hiervoor genoemde dreigende overschrijding van f. 2 mrd.). Een „gat” van f. 2,1 mrd. is wat anders dan een overschot van f. 0,5 mrd. Wanneer de nieuwe methodiek,

behalve het verschaffen van meer duidelijkheid, als consequentie heeft een opschroeven van de begrotingsruimte, wordt het doorvoeren van de noodzakelijke ombuigingen in feite nog uitgesteld. De ombuiging van f. 3 mrd. heeft dan immers betrekking op een verhoogd uitgavenniveau. Interessant is dan ook te weten hoe de toetsing voor de komende twee jaren, zoals die nu wordt verwacht, er uit zal zien. Deze gegevens ontbreken helaas.

In feite deden deze bijstellingsproblemen zich ook voor bij het aanbrengen van wijzigingen in de ruimte op grond van de structureel geachte binnenlandse onderbesteding. Deze laatste bijstellingen zijn o.i. slechts verantwoord indien zij geheel of grotendeels worden aangewend voor de financiering van structurele maatregelen, die ten doel hebben een investeringsniveau te handhaven dat aansluit bij de gewenste groeivoet van het inkomen 22). Wordt het bedrag van de verschillende bijstellingen in de algemene pot gestopt, dan is op iets langere termijn het effect alleen maar negatief. Er moet dan een aanpassingsproces plaatsvinden in een economie, waar het bedrijfsleven ceteris paribus met nog steeds dezelfde structurele problemen kampt. In wezen geldt dit voor alle ingevoerde bijstellingen, daar dit bovenwaartse afwijkingen zijn van de filosofie van de structurele begrotingsruimte. De ontwikkeling van de collectieve uitgaven is door het bovendien herhaaldelijk te hoog inschatten van het reële groeicijfer van de economie in een te hoge versnelling terecht gekomen. Afremming gaat ten koste van het gewinningsniveau van de overheidsdiensten.

## De financiering

Het begrotingstekort voor 1979 bedraagt inclusief conjuncturele posten f. 16,2 mrd. De berekening van het begrotingstekort naar de financieringsbehoefte ontbreekt dit jaar helaas. Wat het Rijk betreft, komt het financieringstekort op f. 12,8 mrd. uit na correctie voor muntuitgifte; ten aanzien van de lagere overheid wordt zowel van „iets minder dan 1,5%” als van „1,4%” gesproken 23). De beoogde bijdrage van de lagere overheid aan de ombuigingsoperatie komt niet geheel uit de verf, want het financieringstekort van de lagere overheid stabiliseert zich ten opzichte van 1978. In feite was het tekort over 1978 zelfs minder dan 1,5%. Het komt op dit percentage uit door uitstel van bepaalde activiteiten in 1977. Hiervoor gecorrigeerd neemt het financieringstekort van de lagere overheid de laatste jaren toe.

Het totale financieringstekort van de overheid komt uit op „ongeveer 6% van het nationale inkomen” op kasbasis 24). Omgerekend betekent dit ongeveer f. 16,5 mrd. tegen f. 12 mrd. in het lopende jaar. Dit tekort is veel te groot: 4 à 5% is het maximaal aanvaardbare financieringstekort. Afgezien van de financieringsproblemen legt de afbouw van dit tekort naar meer normale percentages nu reeds een zware last op het beleid van de komende jaren, dat toch al gebukt gaat onder de ombuigingsoperatie. Uit de voorschrijfrekening komt traditiegetrouw f. 4 mrd. beschikbaar, zodat f. 12,5 mrd. in de vorm van de uitgifte van obligatieleningen (6 à 7 per jaar), de plaatsing van onderhandse schuld en vooral monetaire financiering zal moeten geschieden. Dit laatste onder het voorbehoud dat de liquiditeitsquote niet mag stijgen; een welhaast

20) *Bestek '81*, bijlage II, zesde rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte.

21) Zie *Miljoenennota 1978*, tabel 4.1.b, blz. 20.

22) J.N.F. Bakker en A.H.A. van der Meer, t.a.p., blz. 1272.

23) *Miljoenennota 1979*, blz. 49 en 75.

24) De *MEV 1979* gaat op blz. 86 uit van een financieringstekort van 5,8% van het nationale inkomen en becijfert dit op f. 15,85 mrd.

onmogelijke opgave. Lukt dit niet, dan zal er van de Rijksbegroting een inflatoir effect uitgaan, met o.a. als gevolg loonstijging en daaruit dan weer resulterend een verzwakking van de concurrentiepositie, hogere collectieve uitgaven enz. Kortom een heel nieuw Bestek.

Er is daarom een noodremprocedure ingebouwd met betrekking tot de financierbaarheid van het tekort, dat wordt bepaald op basis van het gerealiseerde en het verwachte tekort van de overheid. De preciese werking is niet duidelijk. Duidelijk is o.i. wel dat beter de oorzaken dan de gevolgen van de financieringsbehoefte een noodstop kunnen maken. Overigens is de minister van Financiën op basis van de Comptabiliteitswet 1976 zonder meer bevoegd om uitgaven te blokkeren, als hij daartoe de noodzaak inziet. De noodrem is er dus al.

Bezien wij de mogelijkheden van financiers, dan lijkt een vergroot beroep op de openbare kapitaalmarkt geen eenvoudige opgave. Van belang hierbij is hoe het kredietrestrictiebeleid er in 1979 zal uitzien. Blijft de kredietrestrictie van kracht, dan zal het bankwezen een in verhouding groot beroep op de kapitaalmarkt doen. Te zamen met een vergroot beroep van de overheid zal er via renteaanpassing kapitaal uit het buitenland kunnen toestromen. Een verhoging van de liquiditeitsquote kan dan niet uitblijven en dat wil het kabinet juist voorkomen. De waarschuwendende vinger werd al eerder dit jaar door De Nederlandsche Bank geheven: „Voor een trendmatig monetair beleid als door de Bank voorgestaan, is het noodzakelijk dat het wordt geflankeerd door een trendmatig budgettair beleid, dat erop is gericht onder normale conjuncturele en structurele omstandigheden liquiditeitscreatie te vermijden door het nastreven van een zodanig financieringstekort dat het op de kapitaalmarkt kan worden gedekt” (25).

Er zal eerder kunnen worden gedacht aan het herinvoeren van de buitenlandse (vaste) schuld. Nu het overschot op de lopende rekening van de betalingsbalans flink is geslonken, opent deze mogelijkheid wellicht nieuwe perspectieven, ook al wil men er in *Bestek '81* nog niet van weten. Overigens mag de invloed van kapitaalimport op de koers van de gulden niet over het hoofd worden gezien, zodat er ook aan deze financieringswijze duidelijk beperkingen zijn gebonden (26).

Ten aanzien van de monetaire financiering resteert wanneer — zoals in de *MEV 1979* wordt vermeld — van een maximaal kapitaalmarktberoep van 4,5% wordt uitgegaan, een bedrag van ruim f. 4 mrd. Dit is 1,5% van het nationale inkomen en lijkt meer dan mogelijk is (27). Zelfs wanneer het beroep op de financiële markten door de particuliere sector beperkt blijft, moeten de gevolgen wel merkbaar zijn. Het lijkt dan ook onwaarschijnlijk dat het financieringstekort kan worden gedekt zonder grote spanningen te veroorzaken. De hieruit mogelijk resulterende gevolgen zoals een aantrekken van de inflatie en de rente, ondergraven de doelstellingen van *Bestek '81* en de *Miljoenennota 1979*.

## Meerjarenramingen

Hoofdstuk 5 van de *Miljoenennota 1979* behandelt de meerjarenramingen. In afwijking van wat in de afgelopen jaren gebruikelijk is geworden, wordt er dit jaar geen meerjarig beeld meer van de ontvangsten en het begrotingstekort gegeven. Wel voor de uitgaven; deze worden voor 1980 t/m 1983 berekend op basis van een jaarlijkse prijsstijging van 0% en een loonstijging van 2% (1% + 1% incidenteel), ten einde de volume-ontwikkeling duidelijk te laten uitkomen. Dit laatste valt niet geheel te ontkennen, maar wat is het nut ervan wanneer deze uitgaven niet naast de ontvangsten kunnen worden gesteld, zoals deze op dit moment worden verwacht? Ook de ontwikkeling van het begrotingstekort en het financieringstekort is voor het beoordelen van het te voeren beleid zoals dat thans de regering voor ogen staat, van het grootste belang. Niet te berekenen is hoe het financieringstekort zich de komende jaren zal ontwikkelen, maar dat het niveau van 6% van het nationale inkomen van tijdelijke aard is, valt niet aan te nemen. Bestond de Comptabiliteitswet 1976 (28) niet,

dan was er misschien zelfs geen raming van de uitgaven voor de jaren 1982 en 1983 gemaakt, die nu door extrapolatie tot stand is gekomen. Een deel van de lijst van 337 vragen die de volksvertegenwoordigers naar aanleiding van *Bestek '81* indienden, blijft aldus onbeantwoord.

## Conclusie

De regering staat voor de taak om een halt toe te roepen aan de de laatste jaren wel erg snel stijgende (loongevoelige) collectieve uitgaven. Het moeilijk te temperen aantal werklozen dwingt tot een niet uit te stellen aanpak. Overeenkomstig het in *Bestek '81* ontworpen beleidsplan wordt in de *Miljoenennota 1979* gekozen voor een vergroting van het aandeel van de particuliere sector ten koste van de collectieve sector in de verwachting dat een beter draaiend bedrijfsleven nieuwe arbeidsplaatsen zal scheppen. De maatregelen welke in de Rijksbegroting naar voren komen, doen echter vermoeden dat enige belangrijke doeleinden niet worden bereikt. De werkloosheid neemt ondanks de creatie van 24.000 arbeidsplaatsen in de (semi-)collectieve sector met 10.000 man toe. De druk van de collectieve lasten blijft niet stabiel, maar zal met 1 à 1,2% stijgen ondanks een tijdelijke tegemoetkoming in de sociale premies en dit heeft de nodige invloed op de reële arbeidskosten.

Hierbij moet nog worden bedacht dat dit alles wordt gerealiseerd onder zeer optimistische veronderstellingen wat de algemene economische situatie betreft. De economische groei zal zeer waarschijnlijk lager dan 3% uitkomen en een stijging van de wereldhandel is verre van zeker. Het gevolg van dit laatste alleen al, zou een dalende productie zijn met minder binnenlandse bestedingen en een verslechtering van de betalingsbalanssituatie. De ombuiging van f. 3 mrd. heeft te weinig gevolgen. Met het oog op de lagere groei zou dit bedrag moeten worden verhoogd.

Bovendien heeft de gevolgde andere methodiek bij de bepaling van het toelaatbaar geachte accres van het saldo van overheidsuitgaven en belastingontvangsten tot gevolg dat het niveau van de collectieve uitgaven is verhoogd. De f. 3 mrd. ombuiging heeft daardoor minder effect, al is er in ieder geval een begin gemaakt. De dreiging welke er van de verwachte loonontwikkeling uitgaat, doet bovendien vermoeden dat het begrotingstekort nog wel groter zou kunnen worden. Te zamen met de aangekondigde noordremprocedure is een verdere stijging van de collectieve druk niet onmogelijk. Het bedrijfsleven komt dan niet in een betere positie te verkeren en een overname van de sociale premies door de overheid biedt slechts tijdelijk soelaas. Wil de regering haar doel bereiken, dan is een grotere ombuiging nodig en moet strak de hand worden gehouden aan de uitvoering van het stringente begrotingsbeleid.

A.H.A. van der Meer

25) De Nederlandsche Bank, jaarverslag 1977, blz. 20

26) Zie ook J. N. F. Bakker en A. H. A. van der Meer, De Miljoenennota 1976 en de conjunctuurpolitiek, *ESB*, 21 en 28 juli en 4 augustus 1976.

27) Streeft men naar een verantwoorde groei van de liquiditeitsmassa, dan zou er bij een lage inflatiegraad een inflatoire financiering door de overheid van 1% van het netto nationale inkomen mogelijk zijn, mits er geen liquiditeitstoever uit het buitenland is. Zie H. Visser, Monetaire aspecten van het financieringstekort van de overheid, *ESB*, 10 mei 1978. Normaliter is er echter wel liquiditeitstoever uit het buitenland, zodat een inflatoire financiering in deze opzet het uiterste betekent.

28) *Miljoenennota 1979*, blz. 43.

# Optornen tegen verstarring

D.A.P.W. VAN DER ENDE\*

Een op blz. 26 van *Bestek '81* afgedrukte grafiek geeft aan hoe de collectieve uitgaven, uitgedrukt in een percentage van het nationale inkomen, zich sinds 1960 hebben ontwikkeld. Het antwoord op vraag 100 van de Tweede Kamer over *Bestek '81* stelt ons in staat om het verloop van de uitgaven in die periode in een tabel samen te vatten.

De overdrachtsuitgaven zijn, zoals uit onderstaande tabel blijkt, in de periode van 1960 tot en met 1978 gestegen van 17,3 tot 40,2% van het nationale inkomen. Verschil 22,9%. Hiervan komt 8,6% voor rekening van het rijk en de overige publiekrechtelijke lichamen en 14,3% voor rekening van de sociale verzekering.

Tabel. Ontwikkeling collectieve uitgaven als percentage van het nationale inkomen

Jaar	Totaal	Consumptie en netto investeringen	Overdrachtsuitgaven c.a.
1960.....	36,3	19,0	17,3
1965.....	41,8	21,7	20,1
1970.....	48,3	22,2	26,1
1975.....	60,9	24,1	36,8
1978.....	63,3	23,1	40,2

## Kernprobleem

Uit de cijfers blijkt dat het kernprobleem van de stijging van de collectieve uitgaven bij de overdrachten ligt. Ook wordt het duidelijk dat dit probleem maar in beperkte mate tot oplossing kan worden gebracht door maatregelen in de sfeer van de overheidsbestedingen. Voorts is het niet zonder belang om te constateren dat in de jaren, waarin we volgens de mythevorming kabinetten hadden die alleen maar op de winkel hebben gepast, de basis is gelegd voor de uitbreiding van het winkeltje van de sociale zekerheid. Parlement en openbare mening zijn er pas goed aandacht aan gaan besteden nadat was gebleken dat de expansie reeds ver was voortgeschreden.

Blijkens de *Miljoenennota 1979* plaatst de stijging van de overheidsuitgaven, gepaard gaande met een teruggang in de jaarlijkse stijging van het nationale inkomen, de regering voor bijzonder grote moeilijkheden. Dit kernprobleem zal hoe dan ook tot een oplossing moeten worden gebracht. Indien de daarvoor te nemen maatregelen onvoldoende zouden blijken en een spectaculaire keer ten goede van de conjunctuur achterwege blijft, lijkt een sterke inflatie, met een daaraan verbonden onrechtvaardige herverdeling van inkomens en daardoor te verwachten sociale moeilijkheden, onvermijdelijk.

## Maatschappelijke oorzaken

Wie met bovenstaande gedachten als uitgangspunt de

inhoud van de *Miljoenennota 1979* en van *Bestek '81* en het vraag- en antwoordspel daarover op zich laat inwerken blijft, met alle waardering voor de ernst waarmee de regering zich met de problematiek bezighoudt, toch met een onbevredigd gevoel zitten. Mogelijk zal het debat in de Tweede Kamer ons een stap verder brengen.

De in de stukken verstrekte gegevens zijn in overwegende mate van macro-economische aard. Macro-economische beschouwingen zijn noodzakelijk om met beide benen op de grond te blijven staan, voor zover dit althans bij deze materie mogelijk is, maar zij geven als zodanig te weinig aanknopingspunten voor de te nemen maatregelen. Daarvoor is inzicht nodig in de maatschappelijke oorzaken die aan de macro-economische verschijnselen ten grondslag liggen.

Over deze maatschappelijke oorzaken, aangeduid als „overige problemen waarmee de Nederlandse economie heeft te kampen”, lezen we op blz. 10 van *Bestek '81* het volgende:

„Het gebrekkig functioneren van de arbeidsmarkt met groeiende onevenwichtigheden op de deelmarkten, de aanzienlijke overcapaciteit in een aantal belangrijke industriële sectoren, de noodzaak om meer inhoud te geven aan een selectief groeibeeld waarin een spaarzaam gebruik van energie, een schoon milieu en leefbare steden meer accent zullen moeten krijgen zijn daar voorbeelden van. Daarenboven is de laatste jaren helaas gebleken, dat het handhaven van een vreedzame samenleving binnen en buiten onze landsgrenzen, alsmede het wegnemen van een aantal ernstige knelpunten in onze samenleving meer aandacht vereisen dan tot dusver werd gegeven”.

Wat hier staat is juist, maar nogal summier. De maatschappelijke achtergronden worden slechts aangetipt. In een stuk als *Bestek '81* had men een dieper gaande analyse van deze maatschappelijke verschijnselen mogen verwachten, waarna het beleid, ook het uitgavenbeleid, zich meer bewust had kunnen richten op het zoveel mogelijk wegnemen van de oorzaken van deze maatschappelijke verschijnselen en, voor zover dit laatste niet mogelijk zou blijken, op het zoveel mogelijk temperen van de nadelige gevolgen.

## Hoofddoelstellingen

De hoofddoelstellingen van het beleid zijn het bewerkstelligen van een omkeer in de ongunstige ontwikkeling van de werkloosheid en een verdere beperking van de inflatie.

Uit de cijferopstelling aan het begin van dit artikel bleek dat het kernprobleem van de collectieve uitgaven tot uitdrukking komt in de expansie van de overdrachtsuitgaven. Deze bestaan niet uitsluitend uit werkloosheidsuitkeringen. Er zijn bijvoorbeeld ook de ziekte-uitkeringen en de uitgaven voor

\* Tot 1 oktober 1978 directeur van het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven en sindsdien verbonden aan Twijnstra Guddé NV, Management Consultants, te Deventer.

gezondheidszorg. Op hun beurt kunnen het hoge ziekteverzuim (bij ons veel groter dan in de Bondsrepubliek) en het steeds meer voorkomen van allerlei zogenaamde welvaartsziekten weer tot vergroting van de werkloosheid leiden. Verder is er de ongunstiger wordende verhouding tussen de actieven en de niet-actieve leeftijdsgroepen. Er is bij veel mensen een negatieve instelling tegenover hun werk. Misschien was die er vroeger ook, ondanks alle mooie verhalen over arbeidsethos, maar toen was er niet het alternatief om op een sociale-verzekeringsregeling terug te vallen. De meeste mensen zullen dit ook nu niet voor hun plezier doen, maar soms wel met minder displezier dan het aan het werk blijven voor hen betekent. Dat kan aan henzelf liggen, maar ook aan het werk. Aldus zitten we weer midden in de maatschappelijke problematiek, een onderwerp dat we, als opgemerkt, in de stukken node hebben gemist.

Over de tweede doelstelling, verdere beperking van de inflatie, wordt medegedeeld dat deze nauw met de eerste doelstelling, terugdringen van de werkloosheid, samenhangt. Met betrekking tot die samenhang lezen we verder in de *Miljoenennota 1979* een zinnetje over de concurrentiepositie, die door inflatie zou worden verzwakt, met als gevolg dat de werkgelegenheid vermindert. Over het verband tussen terugdringen van de werkloosheid en bestrijding van de inflatie had wel wat meer kunnen worden gezegd. Zijn beide doelstellingen wel met elkaar te verenigen? Zal men niet ergens tot een „trade-off” tussen de beide doeleinden moeten komen?

Wat de inflatiebestrijding betreft is het te betreuren dat de regering er niet in is geslaagd het financieringstekort tot 4 à 5% te beperken. Nu de begroting al direct een financieringstekort van 6% heeft zal dit, ondanks alle zorgvuldige formuleringen in de *Miljoenennota*, bij sommigen tot de gedachte leiden dat er met de wetenschappelijke inzichten op dit punt wel valt te marchanderen. Het was wenselijker geweest als de regering een eventuele overschrijding van de 4 à 5% als strategische reserve achter de hand had kunnen houden. Nu zal bij een flinke tegenslag al direct de zogenaamde noodremprocedure in werking moeten treden. Wat daarover is afgesproken is niet helemaal duidelijk geworden. Mogelijk betekent het een nieuwe ombuigingsronde, dus opnieuw onrust op het budgettaire front.

## Leemte

In de *Miljoenennota 1979* staat maar weinig over de ontwikkeling van de sociale-verzekeringsuitgaven. Natuurlijk, een groot deel van de ombuigingsmaatregelen zal in deze sector plaatsvinden. Voorts zal het matigen van de werkloosheid van directe invloed zijn op de uitgaven van de sociale verzekering. Maar er wordt niet of nauwelijks ingegaan op de te verwachten ontwikkeling en de beheersbaarheid van deze uitgavencategorie. Het besluit om voortaan weer afzonderlijk normen te gaan hanteren voor de rijksbegroting en voor de sociale verzekering is een stap terug. Het daarvoor aangevoerde motief van moeilijkheden bij de raming is eerder een argument om de invloed van Financiën op deze materie te versterken.

De reden dat de sociale verzekering in de *Miljoenennota* buiten beschouwing wordt gelaten is duidelijk. Deze wordt nog altijd gerekend tot het exclusieve terrein van de minister van Sociale Zaken. Het parlement zou dit niet meer moeten accepteren. Het financiële belang van deze sector is te groot om aan de specialisten van Sociale Zaken te worden overgelaten. Er is behoefte aan één jaarlijks document dat alle belangrijke aspecten van de collectieve uitgaven behandelt. Dat document is de *Miljoenennota*.

## Noodzaak van research

De weinige aandacht die aan de maatschappelijke achter-

gronden van de financiële ontwikkeling wordt besteed en de summere behandeling van de sociale verzekering maken een oordeel over het uitgavenbeleid, zoals dit uit de *Miljoenennota 1979* naar voren komt, nogal moeilijk.

Nadat deze een aantal jaren had ontbroken bevat de *Miljoenennota 1979* weer een paragraaf over de uitgaven in het komende begrotingsjaar. Op zich zelf is dat verheugend. In die paragraaf wordt veel waardevolle informatie gegeven over de begrotingen van de ministeries, maar de algemene lijnen van het ombuigingsbeleid worden er niet veel duidelijker door. Nu is het trekken van algemene lijnen, waardoor de ombuigingsoperatie door de ministeries zoveel mogelijk volgens overeenkomstige maatstaven wordt toegepast, op zich zelf al een moeilijke zaak. Nog moeilijker lijkt het om te bewerkstelligen dat die lijnen inderdaad door elk ministerie loyaal worden toegepast.

Om onderdelen van het beleid op een verantwoorde wijze ingrijpend te herzien is, behalve een principiële bereidheid om daartoe over te gaan, ook een herbezinning nodig op de doeleinden, de instrumenten en de procedures. Dat alles in het licht van de thans bestaande omstandigheden, vooruitzichten en algemene beleidsvoornemens. Vaak zal het moeilijk zijn de daarvoor nodige tijd en mankracht vrij te maken. De bewindslieden en de diensthoofden worden te zeer in beslag genomen door hun dagelijkse zorgen en commissies zijn alleen al door hun samenstelling meestal gedwongen om tot een compromis van de daarin vertegenwoordigde belangen te komen. Innovatie is echter in de collectieve sector even noodzakelijk als in het bedrijfsleven. Evenals in het bedrijfsleven is daarvoor research nodig, waarvoor zo nodig de bijstand van deskundige buitenstaanders kan worden ingeroepen. Van die research mag niet worden verwacht, althans in de meeste gevallen niet, dat deze pasklare oplossingen zal leveren. Wel dat de beleidsvormende instanties een beter inzicht krijgen in hun problemen en daardoor een extra stimulans krijgen om hun beleid te herzien. Bespreking van de resultaten van die research met Financiën kan ertoe leiden dat de daarbij naar voren gekomen inzichten van meer algemene betekenis ook aan andere ministers worden doorgegeven. Voorts zou Financiën bij het bilateraal begrotingsoverleg het instellen van dergelijke onderzoeken kunnen stimuleren.

## Verstarring

Zonder de nodige beleidsherzieningen dreigt er gevaar van verstarring. Er zijn toch al veel verstarringsverschijnselen in onze maatschappij: weinig geografische mobiliteit, weinig begrip voor het feit dat technologische en maatschappelijke veranderingen er in veel gevallen toe zullen leiden dat men het beroep waarvoor men is opgeleid niet gedurende zijn hele beroepsperiode kan uitoefenen, dat men zich gedurende die beroepsperiode dus één of meer malen zal moeten laten omscholen (wat ook voor het individu zelf van grote positieve betekenis is), langzaam werkende beroepsprocedures waardoor de stadsvernieuwing en andere maatregelen op het gebied van de ruimtelijke ordening onvoldoende voortgang kunnen vinden en het onbezorgd continueren van het energiegebruik van voor de oliecrisis. Zo'n verstarringsverschijnsel is ook het ingeroeste idee dat beleid voeren bij de overheid bestaat uit het uitbreiden en intensiveren van collectieve voorzieningen en niet uit het aanpassen van het beleid aan de veranderende omstandigheden en het daarop zoveel mogelijk anticiperen.

Ook de jaarlijkse begroting, vroeger een instrument om in het volgende jaar het beleid in belangrijke mate te kunnen wijzigen, is aan die algemene verstarringstendentie niet ontkomen. Verschillende oorzaken zijn daarvoor aan te wijzen:

- het vaste dienstverband met het personeel (in beginsel een goede zaak) en de moeilijkheden die in de praktijk vaak worden ondervonden als men ambtenaren voor een andere taak wil inzetten (in beginsel een minder goede zaak);



- de toegenomen betekenis van langlopende contracten;
- de uitbreiding van het aantal basiswetten, waardoor de begrotingsuitgaven pas kunnen worden verlaagd nadat de desbetreffende basiswet is gewijzigd;
- het zogenaamde declaratiesysteem, waardoor bijvoorbeeld door gemeenten gedane uitgaven, die door het Rijk worden vergoed, bij het desbetreffende ministerie pas bekend worden nadat zij reeds lang tevoren zijn gedaan;
- de langdurige en moeizame procedures die nodig zijn om een wettelijke regeling te veranderen;
- de in het algemeen tijdrovende voorbereidingsprocedures waardoor de kans toeneemt dat men, als men eindelijk met iets kan beginnen, het eigenlijk liever op een andere manier zou willen doen; dat doet men echter niet omdat anders de voorbereidingsprocedure weer opnieuw zou moeten beginnen;
- het toenemende gebruik om de kosten van nieuwe maatregelen niet onder te brengen bij het begrotingshoofdstuk waarop zij naar hun aard thuis horen, maar in een zogenaamd aanvullend programma. Zo kan er iets nieuws worden ingevoerd, terwijl daarnaast het oude beleid ongewijzigd voortgang vindt;
- het systeem van een paar bezuinigingsronden per jaar, waardoor bewindslieden en diensthoofden zich gedwongen voelen om zich van tevoren zoveel mogelijk in te dekken;
- het ervaringsfeit, dat het krachtigste en meest overtuigende argument om voor een bepaald doel uitgaven te doen is gelegen in de omstandigheid dat er ook in de voorgaande jaren uitgaven voor zijn gedaan.

### Meerjarenramingen

Om ondanks de beperkte mogelijkheden van de jaarlijkse begroting het beleid toch te kunnen wijzigen is enkele jaren geleden het systeem van de meerjarenramingen ingevoerd. In de nieuwe Comptabiliteitswet zijn ze voorgeschreven. Het systeem heeft nog andere voordelen. Zo wordt daardoor ook het introduceren van nieuwe uitgaven door middel van de zogenaamde „camel-noses” moeilijker.

In de *Miljoennota 1979* wordt echter gesteld dat in het budgettaire beraad, zowel binnen het kabinet als in het overleg met de Staten-Generaal, juist die meerjarenramingen verstarrend werken doordat deze worden beschouwd als minima, op basis waarvan kan worden overlegd over beleidsuitbreiding en -intensivering.

De gegrondheid van dit bezwaar kan niet worden ontkend. Een oplossing lijkt mij mogelijk wanneer de wijze van totstandkoming van de zogenaamde meerjarenafspraken wordt veranderd. Men onderscheidt twee soorten van meerjarenramingen: de meerjarenramingen die steunen op voorgenomen beleid (dat zijn de meerjarenafspraken) en de meerjarenramingen op basis van extrapolatie. Het bezwaar van verstarrend werken bij het budgettaire beraad zal zich vooral voordoen bij de meerjarenafspraken 1). Die meerjarenafspraken komen, zo is bij de Memorie van Antwoord betreffende het tweede ontwerp voor een nieuwe Comptabiliteitswet meegedeeld, tot stand bij kabinetsbeslissing. Dat is een vreemde zaak. We kennen bij het rijk regelingen in de vorm van wetten, van algemene maatregelen van bestuur, van „gewone” koninklijke besluiten en van ministeriële beslissingen, maar geen regelingen in de vorm van kabinetsbeslissingen. In de praktijk worden soms wel regelingen door het kabinet vastgesteld, maar die betreffen dan onderwerpen waarbij alle ministers

zijn betrokken. Zij zijn te beschouwen als gemeenschappelijke ministeriële beschikkingen.

Bij de meerjarenafspraken hebben we echter de figuur dat de meerjarenafpraak voor bijvoorbeeld CRM door een willekeurige meerderheid van ministers kan worden verhoogd of verlaagd tegen de zin van de twee betrokken ministers, die van CRM en die van Financiën, in. Het zal niet gauw gebeuren, maar formeel is het mogelijk.

In België kent men al sinds jaren een ministerieel begrotingscomité, bestaande uit enkele ministers, dat de begrotingsontwerpen vaststelt. De commissie-Simons heeft in 1960 voor ons land iets dergelijks voorgesteld. In de Memorie van Toelichting op het eerste ontwerp voor een nieuwe Comptabiliteitswet is dat voorstel afgewezen omdat aldus de coördinerende taak van de minister van Financiën, althans ten dele, naar de begrotingscommissie zou verschuiven. Dat werd als een verzwakking van de positie van de minister van Financiën gezien.

Dit bezwaar lijkt mij juist. Het geldt echter niet alleen voor een begrotingscommissie naar Belgisch model, het geldt evenzeer, of waarschijnlijk in nog sterkere mate, wanneer de gehele ministerraad de coördinerende taak van de minister van Financiën gaat overnemen, hetgeen ten aanzien van de meerjarenafspraken is gebeurd.

Het lijkt daarom wenselijk, en ook staatsrechtelijk juist, om de meerjarenafspraken voortaan niet meer door het kabinet tot stand te doen brengen, maar in onderling overleg tussen de minister van Financiën en de desbetreffende beherende minister. De afspraak dient dan in te houden dat beide partijen, indien zij daarvoor gewichtige redenen aanwezig achten, op de afspraak kunnen terugkomen.

Hoe echter te handelen als de twee ministers het niet eens kunnen worden? Dan moet de zaak, dat wil zeggen alleen het geschilpunt, inderdaad in de ministerraad worden gebracht. Men dien verstande dat dan — in overeenstemming met hetgeen de commissie-Simons op blz. 114 van haar rapport een goed gebruik acht — de visie van de minister van Financiën bij de raad wordt ingezonden. De andere minister zal dan zijn opvatting in het kabinet naar voren kunnen brengen.

Bij een zodanige procedure handelt de ministerraad overeenkomstig zijn bij het reglement van orde opgelegde taak: de eenheid van het algemeen regeringsbeleid te bevorderen. Er is een groot verschil tussen een ministerraad die aldus min of meer als college van beroep fungeert en een beleidsbepalende ministerraad die als zodanig meerjarenbegrotingen vaststelt. Uiteraard blijft een volgens de hier voorgestelde procedure vastgestelde meerjarenafpraak een afspraak tussen de twee ministers, ook wanneer één of meer geschilpunten daarvan door de ministerraad zijn beslist.

Het bezwaar dat de beherende minister de meerjarenafpraak als een minimum zal beschouwen terwijl de minister van Financiën deze als een maximum zal aanmerken, wordt ook bij deze nieuwe werkwijze niet geheel weggenomen. Maar de minister van Financiën heeft behoefte, als hij de afspraak op een later tijdstip weer ter discussie wenst te stellen, daarvoor niet de toestemming van de ministerraad. Hetzelfde geldt trouwens ook voor de andere minister. Het bezwaar van de verstarrende invloed van de meerjarenafspraken is aldus grotendeels geëlimineerd.

D.A.P.W. van der Ende

1) De extrapolaties, die in wezen niet anders zijn dan een doortrekken van het bestaande, werken per definitie al verstarrend. Het beperken van de meerjarenramingen door alleen maar extrapolaties op te stellen verdient daarom geen aanbeveling.

**Met ESB een beter economisch-politiek inzicht**



## Schijnbare eenstemmigheid

A. F. VAN ZWEEDEN

Al mag Dr. Zijlstra dan gezegd hebben dat de „harmonie-idylle” van de jaren vijftig niet meer terugkeert, het unaniem advies van de SER over de groei en omvang van de collectieve sector roept toch reminiscenties op aan de jaren waarin het georganiseerde bedrijfsleven geen moeite had met matiging ten dienste van het algemeen belang. Het is toch niet gering dat de Sociaal-Economische Raad eenstemmig van mening is dat het beleid in de eerste plaats gericht moet worden op versterking van de marktsector en dat verbetering van het rendement daarvoor een noodzakelijke, zij het niet de enige, voorwaarde is. Het beleid zal niet alleen gericht moeten worden op het scheppen van nieuwe arbeidsplaatsen, zowel in de particuliere als in de collectieve sector met het zwaartepunt op de eerste, maar er zal ook systematisch aandacht moeten worden besteed aan verdeling van beschikbare arbeid met gerichte vormen van arbeidstijdverkorting als een van de instrumenten. Daarbij dienen de effecten op de arbeidskosten, de concurrentiepositie en de arbeidsmarkt in de beschouwingen te worden betrokken. Werkgevers, werknemers en kroonleden waren het er ook over eens dat binnen de (semi-)collectieve sector alleen extra arbeidsplaatsen kunnen worden geschapen als men bereid is daarvoor de lasten op te brengen zonder afwenteling; zo niet, dan zal de druk van de collectieve lasten nog sterker toenemen.

Een opmerkelijke mate van overeenstemming over enkele van de belangrijkste uitgangspunten voor het sociaal-economische beleid. Die indruk van eenstemmigheid wordt nog versterkt als in aanmerking wordt genomen dat de SER twee belangrijke doelstellingen heeft toegevoegd aan de doelstellingen van *Bestek '81*, namelijk het bereiken van een aanvaardbare inkomensverdeling en een doelmatige en maatschappelijk gewenste

voorziening van collectieve goederen.

Deze eenstemmigheid binnen de SER kan gezichtsbedrog zijn, omdat de wezenlijke meningsverschillen tussen de sociale partners in het vastgestelde advies worden togedekt door algemene formuleringen. Getoetst aan het concrete beleid en aan de onderhandelingen over arbeidsvoorwaarden zou deze unanimiteit geen stand kunnen houden.

In die onderhandelingen moet pas blijken in hoeverre de ondernemers bereid zijn te praten over arbeidstijdverkorting en inkomensverdeling. Zijlstra heeft door zijn interventie een poging gedaan werkgevers en werknemers dichter bij elkaar te brengen. Hij stelde vast dat de partijen het erover eens zijn dat er geen ruimte is voor contractloonstijging en dat het incidenteel binnen de perken moet worden gehouden, maar ook dat er over de verdeling geen eenstemmigheid bestaat. De zorg van de vakbeweging die haar leden ervan moet overtuigen jarenlang genoeg te nemen met de nullijn zonder garanties voor de werkgelegenheid noemde Zijlstra volstrekt legitiem. Naar zijn mening moet het gemiddelde rendement worden hersteld door globale lastenverlichting en moet tegelijkertijd de werkgelegenheid worden verbeterd door concrete en gerichte maatregelen.

Zijlstra lanceerde hier de filosofie van het een en het ander, maar ondergroef zelf twee van die gerichte mogelijkheden. Voor het scheppen van arbeidsplaatsen in de kwartaire sector, een proces dat al in volle gang is, acht hij gezien het financieringstekort, geen ruimte meer beschikbaar. Arbeidstijdverkorting die niet uit de produktiviteitsstijging kan worden gefinancierd is het paard achter de wagen spannen.

In feite betekende de bemiddelaarsrol die Zijlstra wilde spelen niet zo heel veel, al wees hij terecht op de punten van overeenstemming die althans duidelijk maken dat de vakbeweging bereid is tot on-

derhandelen. Maar waar moet eigenlijk over worden onderhandeld? De inkomensgroei is zo gering dat afwijkingen van de nullijn voor de reële inkomens ten koste moeten gaan van de collectieve voorzieningen of de werkgelegenheid. Een andere verdeling van offers, b.v. door aftopping van de prijscompensatie voor inkomens boven f. 50.000, levert niet genoeg op om de last van de ombuigingen voor lagere inkomens met enkele miljarden te kunnen verlichten. Wel zou een scherpere verkleining van de inkomensverschillen de maatschappelijke aanvaardbaarheid van het ombuigingsplan voor de vakbeweging vergroten. De werkgevers hebben al opgemerkt dat het offer van de loonmatiging ter wille van de collectieve voorzieningen niet met een tegenprestatie van de ondernemers zal worden beantwoord zolang die matiging niet bijdraagt tot werkelijk rendementsherstel.

De offerbereidheid van de werknemers gaat misschien verder dan het kabinet en Dr. Zijlstra aannemen, maar wellicht niet zover als Boersma en Den Uyl wenselijk vinden. Kok en Van der Meulen, de voorzitters van FNV en CNV, hebben erop gezinspeeld dat zelfs handhaving van de koopkracht voor het modale inkomen niet onder alle omstandigheden een onaantastbaar uitgangspunt behoeft te zijn. Ze zouden een reële loonsverlaging accepteren als zou worden voldaan aan de voorwaarden dat er concrete werkgelegenheids garanties worden geboden en dat de hogere inkomens aanzienlijk meer inleveren dan de lagere. Boersma wil extra ombuigingen in een volgende fase als stok achter de deur houden voor het geval de loonmatiging niet ver genoeg gaat en Den Uyl meent behalve de contractlonen ook de incidentele loonstijgingen drastisch te kunnen beperken. Nu van alle kanten de stellingen worden betrokken lijkt het uitzicht op het vinden van een uitweg uit

**Met ESB een beter economisch-politiek inzicht**

alle economische dilemma's steeds meer te worden verduisterd.

De algemeen secretaris van het Nederlands Christelijk Werkgeversverbond, Drs. H. H. F. Wijffels, sprak wel een waar woord toen hij op een persconferentie zei dat het karakter van de werkgelegenheid de laatste 15 jaar is veranderd. Betekende werkgelegenheid (anders gezegd: arbeid) vroeger een bijdrage tot de toegevoegde waarde, thans wordt de werkgelegenheid steeds meer gefinancierd uit onze welvaart. Die stelling kan worden ondersteund met het gegeven dat van de 6,7 mln. inkomensstrekkers meer dan de helft, 3,5 mln., te vinden is in de

collectieve sector. Zij ontvangen inkomens die een afgeleide zijn van de inkomens die door de 3,2 mln. inkomens-trekkers in de marktsector worden verdiend. Wijffels bevestigt de stelling die wij eerder in deze rubriek hebben verkondigd. De afnemende werkgelegenheid in de productiesector gaat gepaard met een toenemende kapitaalintensiteit. De factor arbeid draagt steeds minder bij tot de toegevoegde waarde. De post-industriële maatschappij wordt gekenmerkt door toenemende werkgelegenheid in de dienstensector. Naarmate de factor arbeid minder bijdraagt aan de toegevoegde waarde, daalt de winstvoet

omdat steeds meer investeringen nodig zijn om de winstmarges te handhaven. Een markteconomisch stelsel kent geen andere uitweg uit het dilemma van het dalende kapitaalrendement dan drastische verlaging van de loonvoet. In onze verzorgingsstaat die is gebaseerd op een overlegdemocratie zal zich dat proces in eerste aanleg voltrekken via ombuigingsoperaties, waarbij ontkoppeling van de inkomens in de collectieve sector van de inkomens in de marktsector onvermijdelijk zal zijn.

A. F. van Zweeden

PROVINCIE OVERIJSEL



Afdeling 1 - financiën en economische zaken - van de provinciale griffie bestaat uit 65 medewerkers en behartigt de beleidsvoorbereiding en -uitvoering betreffende een breed takenpakket waartoe ondermeer behoren het toezicht op de financiën van de gemeenten, de opstelling van de begrotingen, de rekeningen en de financiële meerjarenplannen van de provincie alsmede het algemene economische beleid w.o. de zorg voor de werkgelegenheidsontwikkeling.

De omvang en het karakter van deze uit 3 onderafdelingen bestaande afdeling alsmede de toenemende complexiteit van diverse werkzaamheden maken het noodzakelijk over te gaan tot aanstelling van een

## STAFMEDEWERKER (M/V)

### Functie-inhoud:

- het desgevraagd meedenken over c.q. meewerken aan diverse opdrachten liggend op het terrein van de gehele afdeling;
- het volgen van nieuwe ontwikkelingen en het toetsen van deze op beleidsrelevantie voor de provincie;
- het ondersteunen van de chef van de afdeling m.b.t. zijn coördinerende taak.

### Functie-eisen:

- een opleiding op academisch niveau, waarbij de gedachten uitgaan naar een jurist met een oriëntatie op financiële en economische vraagstukken;
- ervaring, bij voorkeur opgedaan in een beleidsvoorbereidende functie bij het openbaar bestuur.

### Salaris:

Het aan deze functie verbonden salaris kan afhankelijk van leeftijd en ervaring maximaal f 5.410,- bruto per maand bedragen.

### Inlichtingen:

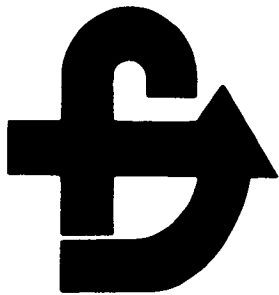
Inlichtingen over de functie kunnen worden ingewonnen bij de heer drs. J. G. van der Beek, chef van de afdeling, telefoon 05200-77177, toestel 2215.

### Selectieprocedure:

De medewerkers van de afdeling zullen bij de selectie worden betrokken.

### Sollicitaties:

Belangstellenden wordt verzocht hun sollicitatiebrief binnen 14 dagen na verschijning van dit blad te richten aan de griffier der staten van Overijssel, Luttenbergstraat 2 te Zwolle. Op de enveloppe s.v.p. vermelden: "Soll. 78.21".



## Belastingplan 1979

DRS. L. G. M. STEVENS

*In het artikel „Het fiscale beleid van het kabinet-Van Agt” (ESB van 16 augustus jl.) is door Drs. D. A. Albrecht reeds het voorgenomen fiscale beleid van het genoemde kabinet besproken. De kenbaarheid van het fiscale beleid werd bepaald door de verkiezingsprogramma's van CDA en VVD, het regeerakkoord en de regeringsverklaring, inmiddels ingediende wetsontwerpen en het beleidsplan Bestek '81. De Miljoenennota 1979 is gepresenteerd als een eerste aanzet tot de uitvoering van het beleid dat door het kabinet in de nota Bestek '81 voor de periode 1979 tot en met 1981 is neergelegd. Centraal in deze nota staat het terugdringen van de werkloosheid tot in de buurt van 150.000 en het daarmee samenhangende streven de inflatie op middellange termijn terug te dringen tot 2 à 3%. Als belangrijk element in dit beleid wordt door de regering een matiging van de groei van de reële arbeidskosten nagestreefd. Hiermede zou een verdere groei van de belasting- en premiedruk in strijd zijn. In de Miljoenennota wordt derhalve een stabilisatie van de collectieve druk als beleidsvoornemen aangekondigd.*

### Normering van het begrotingsbeleid

De begroting is een belangrijk hulpmiddel in het besluitvormingsproces. Wettelijke voorschriften neergelegd in de Grondwet 1) en de Comptabiliteitswet moeten de functie van de begroting als middel tot taakstelling, autorisatie en verantwoording waarborgen. Het vastleggen van begrotingsnormen, hetzij in uitgavennormen, hetzij in normen met betrekking tot het toelaatbare begrotingstekort, is mede afhankelijk van politieke inzichten en is als zodanig niet waarde vrij. De reële structuurnorm ter berekening van de jaarlijkse structurele reële begrotingsruimte werd geacht een technisch, politiek neutraal hulpmiddel te zijn bij de bepaling van het kader, waarbinnen de overige desiderata al naar gelang de politieke voorkeur, konden worden ingevuld. De politieke neutraliteit van de structurele reële begrotingsruimtenorm is echter door het morrelen aan de definities verloren gegaan, zo deze aanvankelijk al aanwezig was.

Stevens heeft reeds in 1965 2) gewezen op de bezwaren van de reële structuurnorm als instrument van besluitvorming, omdat de uitkomsten te weinig worden beïnvloed door nominale ontwikkelingen. Zijn pleidooi voor het hanteren van een totale nominale begrotingsruimte heeft uiteindelijk geleid tot het rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte inzake de mogelijke hantering van een

totale (nominale) begrotingsruimte bij het trendmatige begrotingsbeleid 3). De gebruikelijke methodiek, waarbij de begrotingsruimte werd onderscheiden in reële en louter nominale compartimenten, is in de *Miljoenennota 1975* vervangen door de methodiek van de totale ruimte, waarbij de verschillende compartimenten tot één ruimte zijn samengevoegd. Bij de berekening van de ruimte werd echter geabstraheerd van het in de wet op de inkomens- en loonbelasting vastgelegde automatisme van de inflatiecorrectie. De uit de inflatiecorrectie voortvloeiende vermindering van belastingopbrengst werd als een beslag op de begrotingsruimte aangemerkt.

In de *Miljoenennota 1979* wordt voor de becijfering van de trendmatige toename van de belastingontvangsten uitgegaan van de bruto belastingopbrengst, dat wil zeggen de opbrengsten vóór aftrek van de aandelen welke toekomen aan de diverse fondsen en de EG. In de tweede plaats wordt de trendmatige groei van de belastingopbrengsten zodanig uitgesplitst dat de structurele belastingdrukverzwaring afzonderlijk zichtbaar wordt. Hiertoe wordt nu ook de inflatiecorrectie in de ruimteberekening opgenomen 4). Uitgaande van een trendmatige groeivoet van het nationale inkomen van 3,0%, van een prijsstijging van het nationale inkomen 1979 van 4,3%, van een invloed van de lagere prijsstijging van het nationaal inkomen

1978 van - 0,8% en van een trendmatige progressiefactor van 1,16 wordt de totale groei van de trendmatige belastingopbrengst berekend op  $[1,03 \times (1,043 - 0,008) - 1] \times 1,16 = 7,7\%$ .

In de trendmatige belastingopbrengst over 1979 is thans verwerkt een trendmatige progressie van f. 0,9 mrd. en een inflatiecorrectie van - f. 1,6 mrd. De inflatiecorrectie is op deze wijze automatisch ingebakken in de omvang van het dekkingsplan, waarmee de regering de juistheid van dit beginsel van inflatiecorrectie heeft willen onderstrepen 5).

### Het dekkingsplan

Uitgaande van een beperking van de stijging van de druk van belastingen en niet-belastingmiddelen te zamen tot 0,6% van het nationale inkomen wordt becijferd dat f. 2,6 mrd. zou moeten worden opgebracht via het dekkingsplan. In het kader van het aanvullende beleid heeft de regering besloten de belastingdrukverzwaring met f. 1,6 mrd. te beperken tot f. 1,0 mrd.

Voor een deel komt de benodigde extra belasting tot stand door reeds vaststaande en reeds aangekondigde maatregelen (zie tabel 1). Deze betreffen de doorwerking van het belastingplan 1978 op de belastingopbrengst van 1979 en de invloed van de beëindiging per 31 december 1978 van enkele tijdelijke maatregelen.

De accijnsverhoging werd reeds in het belastingplan 1978 aangekondigd. Deze verhoging werd gerealiseerd op 1 februari 1978. De verhoging van de omzetbelasting van 4 tot 18% op de energiedragers gas, kolen, olie en op het verstrekken van warmte is op 1 april 1978 van kracht geworden. De verhoging van de omzet-

1) Art. 133 t/m 136 Grondwet.

2) Th. A. Stevens, Economische normering der rijksbegroting, *Maandschrift Economie*, augustus 1965.

3) De studiegroep is gevormd in november 1971.

4) *Miljoenennota 1979*, blz. 50.

5) *Miljoenennota 1979*, blz. 65.

Tabel 1. Gevolgen van reeds vaststaande en reeds kenbaar gemaakte maatregelen (in mln. gld.)

	1979	1980
Omzetbelasting		
— overbrenging van gas, olie, kolen en dergelijke naar het algemene tarief (belastingplan 1978)	+ 125	
— verhoging van het tarief voor sigaretten (belastingplan 1978)	+ 45	
— vervallen van het tijdelijk geldende nultarief voor abonnementen op dag- en nieuwsbladen	+ 25	+ 5
— vervallen van het tijdelijk geldende verlaagde tarief voor muziekuitvoeringen, toneel, kermissen en dierentuinen	+ 20	+ 5
Tabaksaccijns (belastingplan 1978)	+ 10	
Vennootschapsbelasting		
— aftrekbaarheid individuele VAD-uitkeringen	- p.m.	
Totale budgettaire gevolgen	+ 225	+ 10

belasting op de diensten door exploitanten van reizende inrichtingen voor vermaak op kermissen en op het verlenen van toegang tot dierentuinen, alsmede het verlenen van toegang tot muziekuitvoeringen en toneelvoorstellingen van 4 naar 18% wordt van kracht per 1 januari 1979 wegens het niet verlengen van de bestaande faciliteiten. Het tijdelijk geldende nultarief voor abonnementen op dag- en nieuwsbladen wordt per 1 januari 1979 niet meer verlengd, waardoor het 4%-tarief van toepassing wordt. De eerste tariefsverhoging wordt gemotiveerd door het feit dat in 1979 nergens meer gemakkelijksbelasting wordt geheven. De verhoging van het tarief voor dag- en nieuwsbladen wordt gemotiveerd met een verwijzing naar de zeer gunstige economische positie van de (dagblad)pers en het feit dat inmiddels andere mogelijkheden tot financiële steun voor de pers bestaan. Kennelijk is de positie van de dag- en nieuwsbladen op de afzetmarkt zodanig dat een stijging van de verbruiksbelasting slechts gedeeltelijk op de consument kan worden afgewenteld, zodat mag worden verondersteld dat tariefswijziging van de omzetbelasting ook gevolgen heeft voor de aanbiedende ondernemer.

#### Overzicht belastingplan 1979

Aangezien de regering van mening is dat het terugdringen van de werkloosheid gepaard moet gaan met verbetering van de rendementspositie van het bedrijfsleven is een bedrag van f. 0,6 mrd. aan werkgeverslasten bij ongewijzigd beleid voor rekening van het Rijk genomen.

Ook de belastingverhogingen gaan niet ten koste van de faciliteiten die de

ondernemer thans geniet. De uitbreiding van de achterwaartse verliescompensatie tot twee jaar, (die naar mijn mening in vele gevallen heeft geleid tot een stimulering van een oneigenlijk gebruik van bestaande faciliteiten) blijft in 1979 nog gehandhaafd. De zelfstandigenaftrek blijft gedurende 1979 van kracht. Ook de vrijstelling voor het vermogen dat belegd is in een onderneming ad f. 90.000 voor de vermogensbelasting blijft voor 1979 nog van toepassing.

De algemene winstaf trek van 3% die in 1978 is ingesteld in afwachting van een definitieve standpuntbepaling m.b.t. de studie-Hofstra, vervalt. De bijzondere winstaf trek ter grootte van 1,4%

#### Deze rubriek wordt verzorgd door het Fiscaal-Economisch Instituut van de Erasmus Universiteit Rotterdam

van het ondernemingsvermogen bij de aanvang van het jaar, wordt voor 1979 gecontinueerd. Daarnaast voorziet de tijdelijke regeling nog in een rente-aftrek van f. 200.

Het vervallen van de algemene winstaf trek bevestigt mijn indruk dat de algemene winstaf trek slechts een „weggever-tje” was aan het bedrijfsleven. De algemene winstaf trek heeft nauwelijks iets met inflatiecorrectie te maken. Dit wordt thans impliciet erkend door de stelling dat de aanvullende beleidsmaatregelen, die voor een belangrijk deel op lastenverlichting en stimulering ten behoeve van de bedrijvensector zijn gericht, als vervanging van de algemene winstaf trek kunnen dienen. Verbetering van rendementspositie en inflatiecorrectie zijn n.m.m. echter twee verschillende doelstellingen. Het eerste is gebaseerd op

Tabel 2. Samenvattend overzicht belastingplan 1979 (in mln. gld.)

	1979	1980
Invloed van reeds vaststaande en reeds kenbaar gemaakte maatregelen	+ 225	+ 10
Vervallen van de algemene winstaf trek in de inkomstenbelasting en de vennootschapsbelasting	+ 550	
Verhoging van de overdrachtsbelasting met 1 punt	+ 265	+ 45
Aanpassing van het tarief van de motorrijtuigenbelasting aan de inflatie	+ 210	
Verlaging van het tarief van de loon- en inkomstenbelasting (verlenging 20%-schijf en verkorting 26%-schijf met elk f. 1.100)	- 250	- 45
Totaal	+ 1.000	+ 10

doelmatigheidsoverwegingen, het tweede op rechtvaardigheidsoverwegingen.

De verhoging van de overdrachtsbelasting van 5 naar 6% wordt in de *Miljoenennota 1979* niet gemotiveerd. Kennelijk heeft de verhoging slechts een budgettaire functie. De rechtsgrond van de overdrachtsbelasting is uitermate zwak. Het bestaan van deze belasting kan slechts op grond van historische motieven worden verklaard. Het verdient naar mijn mening overweging te onderzoeken of deze belasting op onroerend goed niet beter kan worden vervangen door een andere fiscale maatregel die méér het karakter heeft van een „rent”-belasting op vermogenswinsten. De mobiliteit van de beroepsbevolking wordt door de nu getroffen maatregel negatief beïnvloed. Op 17 februari 1978 werd door Prof. J. E. A. M. van Dijk in zijn rede ter gelegenheid van het 25-jarig bestaan van de postdoctorale opleiding voor belastingkundige over de overdrachtsbelasting het volgende opgemerkt:

„De wetgever moet niet eenzijdig het rechtvaardigheidsgehalte in een deel van de belastingwetgeving verhogen en onrechtvaardige heffingen op andere plaatsen laten voortbestaan. Aan wat voor onrechtvaardigheden kan men denken? a. In de eerste plaats aan het overdrachtsrecht. Kan men uit rechtvaardigheidsgronden een belasting over de waardevermindering van een huis verdedigen, niet te verdedigen valt de heffing van 5% overdrachtsrecht over de waarde van het huis bij verkoop. Voor het overdrachtsrecht valt geen (rechts)grond aan te geven anders dan het feit dat het bestaat. De droefstemmende literatuur over de rechtsgronden van het overdrachtsrecht zou ik u ter lezing willen aanbevelen als een soort shocktherapie om ons te doen beseffen met welke stupide middelen wij nog in 1978 belasting heffen”.

De aanpassing van het tarief van de motorrijtuigenbelasting aan de inflatie is de logische consequentie van een inflatiecorrectie van 100%. De beperking van de correctie tot 80% in het verleden hield verband met het inflatieverlies op de specifieke rechten.

De negatieve component van het belastingplan betreft de verlaging van het tarief van de loon- en inkomstenbelasting. Deze maatregel, die is afgestemd op de in *Bestek '81* geformuleerde beleidsdoelstelling inzake de handhaving van de koopkracht, houdt, aldus de *Miljoenennota 1979*, een niet onbelangrijke verbetering in van de ontwikkeling van het reël vrij besteedbare inkomen van met name de lagere inkomensgroepen. Ter bereiking van dat resultaat wordt voorgesteld de 20%-schijf te verlenen met een bedrag van f. 1.100 en de daarop volgende schijf met hetzelfde bedrag in te korten. Alle inkomens vanaf het minimumloon genieten aldus, volgens de *Miljoenennota 1979*, een belastingbesparing van f. 66 per jaar. Deze formulering is echter niet zorgvuldig. Het zou beter zijn geweest te stellen dat inkomens, waarvan de belastbare som de

eerste trede van het schijventarief overtreft, een voordeel genieten dat 6% bedraagt van deze overschrijding, met een maximum van f. 66. Niet het inkomen, doch het belastbare inkomen is bepalend. Door deze wijziging van de tariefstructuur ondergaat het verloop van de marginale belastingdruk een wijziging ten gunste van de lagere inkomensgroepen. De gemiddelde belastingdruk daalt, welke daling relatief geringer wordt naarmate het inkomen hoger wordt. Het arbitraire karakter van het hier gehanteerde belastingbegrip blijkt, als men in aanmerking neemt dat de gepretendeerde verruiming van de bestedingsmogelijkheden wordt opgesoupeerd door de prijsstijging van de energiedragers.

#### Maatregelen buiten het dekkingsplan

Buiten het kader van het dekkingsplan zijn enkele maatregelen op belastinggebied in voorbereiding. Het niveau van de bejaarden- en invaliditeitsaftrek zal in het zicht van de resultaten van een

hieromtrent verrichte studie bevroren worden op het huidige niveau. Opbrengst voor 1979: f. 40 mln. Het onderdeel dat voor de fiscalist ter kennisgeving ongetwijfeld het meest interessant zou zijn geweest, namelijk de wijze van intensivering van de bestrijding van oneigenlijk gebruik en misbruik van de belastingwetgeving, is nog niet kenbaar gemaakt. Kennelijk wil de wetgever het kruit drooghouden. Wel is bekend dat de intensivering van de controle en reparatiewetgeving f. 50 mln. zal opbrengen. Het zou te prefereren zijn dat de regering in plaats van reparatiewetgeving, meer aandacht zou besteden aan de tekortkomingen van het thans bestaande inkomensbegrip als grondslag van heffing.

Vanaf 1 januari 1979 zal voorts een aantal aanpassingen in de Wet op de omzetbelasting van kracht worden naar aanleiding van de zesde richtlijn omzetbelasting van de Europese Gemeenschap. Deze aanpassingen hebben vooral betrekking op de plaats van dienstverlening en het ondernemersbegrip. Ook ondergaat het regime van het on-

roerend goed wijziging. De wijzigingen zijn voornamelijk kwalitatief van aard.

#### Conclusie

Kwalitatief beschouwd gebeurd er komend jaar weinig op fiscaal terrein. De komende reparatiewetgeving is de belangrijkste blikvanger. Met de grote kwalitatieve wijzigingen van de afgelopen jaren op fiscaal terrein, zal enige rust door de ondernemers met welbehagen worden tegemoet gezien. Slechts de VAD kan nog voor ingrijpende kwalitatieve wijzigingen zorgen. Deze is echter thans in de *Miljoenennota 1979* als p.m.-post weggedrukt. Of de VAD echt pro memorie zal worden, moeten wij afwachten.

Van de nobele beleidsvoornemens ten aanzien van de positie van de kleine zelfstandige is structureel nog niets terechtgekomen. De regering is op dat punt nog blijven steken in het continueren van tijdelijke maatregelen.

L. G. M. Stevens

## Vacatures

Funcctie:	Blz.:	Funcctie:	Blz.:
<i>ESB van 20 september</i>		<i>ESB van 27 september</i>	
Bedrijfs econoom (m./v.) voor de vakgroep Kosten- en Winstbepalingsvraagstukken aan de faculteit der Economische Wetenschappen van de Erasmus Universiteit Rotterdam	955	Pas afgestudeerde bedrijfs econoom of bedrijfskundige voor de Ennia Verzekeringsgroep	IV
Macro-economisch onderzoeker (m./v.) voor de vakgroep Macro-economische Politiek aan de faculteit der Economische Wetenschappen van de Erasmus Universiteit Rotterdam	959	Econoom met ervaring in de effectenhandel en/of beheer voor Caral Consulting BV te Zaandam	984
Vervoerseconomen voor het Raadgevend Bureau Van der Wolf BV te Rotterdam	967	Studiesecretaris (mnl./vrl.) (Econoom) (voor drie dagen per week) t.b.v. de Raad voor de Jeugdvorming van het Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk	989
Medewerk(st)er beleidsplanning bij de afdeling financiën van de gemeente-secretarie te Voorburg	967	Sectorhoofd (m/v) t.b.v. de afdeling Economische Zaken en Havenaangelegenheden, Bureau Economische Aangelegenheden van de Gemeente Amsterdam	992
Medewerker bij de centrale boekhouding der gemeente-bedrijven van de gemeente Den Helder	968	Wetenschappelijk medewerker algemene economie voor het onlangs opgerichte Economisch Instituut van de Katholieke Universiteit Nijmegen	996
Wetenschappelijk (hoofd) medewerker(st)er voor de vakgroep Openbare Financiën en Belastingrecht aan de Faculteit der Economische Wetenschappen van de Erasmus Universiteit Rotterdam	968	Gewoon hoogleraar produktbeleid en -planning voor de op te richten vakgroep Bedrijfskunde van de Produktontwikkeling van de Technische Hogeschool te Delft	996
Chef studiedienst (m./v.) voor de hoofdafdeling Statistiek van Onderwijs en Wetenschappen van het Centraal Bureau voor de Statistiek	II	Financieel- en sociaal-economisch redacteur t.b.v. de hoofdredacties van de Audet-dagbladen (N.V. Associatie van Uitgevers van Dagbladen en Tijdschriften)	II
Beleidsmedewerker internationaal handelsverkeer (m./v.) t.b.v. het Directoraat-Generaal voor de Industrie van het Ministerie van Economische Zaken	II	Econoom (m/v) voor de Nationale Woningraad te Amsterdam	III
Hoofddocumentalist/medewerker automatisering (m./v.) t.b.v. de Directie voor de Economische Voorlichting en Exportbevordering van het Ministerie van Economische Zaken	II	Bedrijfs econoom voor de Centrale afdeling internationale telecommunicatie van de PTT te Den Haag	IV
Bedrijfs econoom voor de afdeling financieel-economische zaken van Nestlé Nederland BV te Amsterdam	III		

# Unilever zoekt jonge bedrijfseconomen.

Voor hen die belangstelling hebben voor het opbouwen van een financieel/economische loopbaan, zijn een aantal interessante functies beschikbaar.

Voor een loopbaan binnen Unilever zijn de volgende kwaliteiten en eigenschappen belangrijk:

- het beschikken over een goed analytisch denkvermogen
- de wil om iets te bereiken
- het beschikken over goede contactuele kwaliteiten waaronder ook het stimuleren van de omgeving gerekend wordt
- het bereid en in staat zijn een eigen inbreng in het werk te leveren
- de flexibiliteit bezitten om te wisselen van functie en standplaats.

Zij zullen er rekening mee moeten houden dat in hun loopbaan het opdoen van buitenlandse ervaring noodzakelijk kan zijn.

## Werkmaatschappijen

Financieel/economische functies zijn er bij verkoopmaatschappijen en productiebedrijven. Na een oriëntatieperiode wordt begonnen als medewerker van de financieel/economisch directeur of op de bedrijfseconomische afdeling. In deze functies heeft men vaak en intensief contact met andere disciplines zoals engineering/productie en marketing/verkoop, waarbij een bijdrage wordt verwacht in beleidsformulering en beleidsuitvoering.

De volgende functie zal in een andere afdeling van dezelfde maatschappij of bij een stafafdeling van het concern kunnen zijn.

## Afdeling Interne Accountantscontrole

Bij de afdeling interne accountantscontrole werken ca. 20 jonge accountants en bedrijfseconomen. Accountantscontrole in engere zin vormt slechts een beperkt deel van de werkzaamheden en vormt de grondslag voor kritisch onderzoek van vrijwel alle bedrijfseconomische aspecten, inclusief informatievoorziening; beleidsadviezen kunnen hieruit voortvloeien.

Op deze afdeling is plaats voor een aantal medewerkers die na een paar jaar worden overgeplaatst naar één van de werkmaatschappijen.

## Concern Stafafdelingen

In Rotterdam, waar de centrale afdelingen zijn gevestigd, bestaan startmogelijkheden op de algemene economische afdeling en op de bedrijfseconomische afdeling. In deze functies werkt men o.a. voor de internationaal werkende produktcoördinaties en de landendirecties in Europa. Na een paar jaar volgt overplaatsing naar één van de werkmaatschappijen.

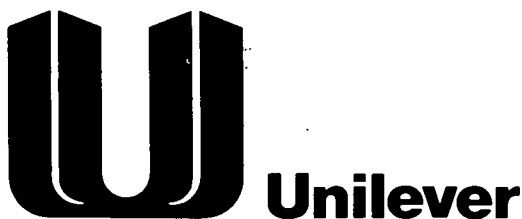
Het loopbaanmodel voorziet in het afwisselen van lijn- en staffuncties.

### Vakensen:

Bedrijfseconomie, bovendien de bereidheid tot het volgen van de post-doctorale accountancy opleiding met het oog op de uitbouw/verdieping van de bedrijfseconomische kennis.

### Sollicitatie:

Schriftelijke sollicitaties kunt u onder vermelding van nr. 78/1 zenden aan de Nederlandse Unilever Bedrijven B.V., afdeling Algemene Personeelzaken Nederland, Sectie Management Development, Museumpark 1, 3015 CB Rotterdam. U wordt verzocht een beknopt curriculum vitae bij te voegen. Voor deze functies kunt u contact opnemen met de heer R. Staal, telefoon 010 - 64 42 40 en 64 42 32.





# de rijksoverheid vraagt

## **medewerkers (mnl./vrl.)**

**voor het Ministerie van Algemene Zaken**  
t.b.v. de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid heeft tot taak het inzicht van de regering te verdiepen in de mogelijke ontwikkelingen van de samenleving op lange termijn met het oog op doelmatige beleidsvorming.

De functionarissen zullen deel uitmaken van een multidisciplinair team van wetenschappelijk medewerkers. Zij moeten zich verdiepen in de problemen voor het regeringsbeleid op langere termijn.

Gevraagd worden:

### **economisch medewerker**

vac. nr. 8-6129/0936

Taak: meewerken aan de uitvoering van studies op het gebied van de Nederlandse economische structuur en de internationale economische positie van Nederland; deelnemen aan de overige, uiteenlopende activiteiten van het bureau van de raad.

Vereist: voltooide universitaire opleiding economie, b.v.k. macro-economie of econometrie; ervaring in kwantitatief economisch onderzoek; goede mondelinge en schriftelijke uitdrukkingsvaardigheid.

Salaris: afhankelijk van leeftijd en ervaring max. f 7075,- per maand.

### **bedrijfskundige**

vac. nr. 8-6779/0936

Taak: vnl. werkzaamheden gericht op structuurvragen t.a.v. de Nederlandse industrie.

Gevraagd: bedrijfskundig ingenieur of kwantitatief gericht bedrijfseconoom. Ervaring m.b.t. bedrijfsorganisatorische en bedrijfseconomische methoden en technieken van kwantitatief onderzoek; ervaring in het bedrijfsleven, i.h.b. in de industriële sector. Stilistische ervaring, blijkend uit publicaties. Kennis van de problematiek van industriële innovatie (zowel op bedrijfsniveau als op bedrijfstakniveau), alsmede internationale ervaring strekt tot aanbeveling.

Salaris: afhankelijk van leeftijd en ervaring max. f 7075,- per maand.

Voor genoemde functies geldt:

Standplaats: 's-Gravenhage.

Sollicitaties inzenden vóór 25 oktober 1978.

---

## **wetenschappelijk medewerker (mnl./vrl.)** vac. nr. 8-6839/0936

**voor het Ministerie van Landbouw en Visserij**  
t.b.v. het Landbouw-Economisch Instituut, Afdeling Structuuronderzoek

Taak: verrichten van sociaal-economisch onderzoek m.b.t. de agrarische structuur, in het bijzonder t.a.v. de agrarische beroepsbevolking.

Vereist: diploma Landbouwhogeschool met sociologische of economische specialisatie of doctoraal examen sociale wetenschappen met kennis van de landbouw, beide met opleiding in of ervaring met methoden en technieken van onderzoek.

Standplaats: 's-Gravenhage.

Salaris: afhankelijk van leeftijd en opleiding max. f 5103,- per maand.

Sollicitaties inzenden vóór 1 november 1978.