

Krap bij kas

Het kabinet Lubbers-Kok slaagt er niet in zijn plannen uit het regeerakkoord waar te maken. Dank zij de economische groei zou na jaren van herstelbeleid het financieringstekort kunnen dalen zonder ingrijpende bezuinigingen. In 1991 zou de regering nog te maken krijgen met een tijdelijke stijging van het financieringstekort, de 'hobbel', maar daarna zou het tekort kunnen teruglopen tot 3,25% van het nationaal inkomen. Bij deze omvang van het financieringstekort neemt de staatsschuld (tenminste in procenten van het nationaal inkomen) niet langer toe. Nu blijkt dat de belastingopbrengst tegenvalt, de rente aanzienlijk is gestegen, de investeringspremies hoger uitvallen, het aantal arbeidsongeschikten blijft toenemen en een volledige koppeling van uitkeringen en ambtenarensalarissen aan de loonstijging in de particuliere sector veel meer geld gaat kosten dan was voorzien. De financiële hobbel is aanzienlijk hoger en breder dan verwacht.

De hoogconjunctuur kan niet verhinderen dat het kabinet moet kiezen. Vermindering van het financieringstekort, stabilisatie van de collectieve-lastendruk, voortzetting van het oude beleid, herstel van de koppeling en invoeren van nieuw beleid zijn niet allemaal uit de economische groei te betalen. Stabilisering van de collectieve-lastendruk lijkt boven discussie verheven; zelfs milieueffingen mogen de druk niet verhogen. Het financieringstekort moet nu ook omlaag. De regering zou een enorme kans missen als ze het tekort nu niet zover laat dalen dat het minder gevoelig wordt voor conjuncturele invloeden. Als de conjunctuur omslaat, zal stabilisatie van de staatsschuldquote heel wat minder makkelijk te bereiken zijn. De overheidsuitgaven hebben in zo'n situatie immers de neiging te stijgen terwijl de belastinginkomsten dalen. Hiertegenover staat dat de regeringspartijen, zeker de PvdA, het niet zullen weten te waarderen als terugdringen van het financieringstekort weer het hoofdthema van het beleid wordt. Het beleid is dan niet meer te onderscheiden van dat van de vorige twee kabinetten-Lubbers.

De koppeling is het belangrijkste en meest herkenbare beleidsvoornemen van deze regering. De koppeling van uitkeringen en ambtenarensalarissen aan de loonstijging in de particuliere sector moet ervoor zorgen dat deze groepen niet steeds verder uit elkaar groeien. Juist deze koppeling zorgt nu voor een belangrijk deel van de financiële zorgen. Ze voegt een nieuwe regeling toe aan de reeks open-eindregelingen die de overheidsuitgaven zo moeilijk voorspelbaar maken. De overheid kan weinig invloed uitoefenen op de cao's in de marktsector. Het gemeenschappelijke beleidskader waarin de sociale partners het streven naar een beheerste loonkostenontwikkeling vastlegden, heeft niet het gewenste resultaat gehad. Ook van de belastingverlaging (Oort) is onvoldoende loonmatigend effect uitgegaan. Voor werkgevers en werknemers is er immers weinig reden om de loonstijging te beperken tot 2,5%. Na jaren van matiging zien de werknemers liever loonstijging dan met harde middelen arbeidstijdverkorting of andere werkgelegenheidsverruimende maatregelen na te streven. Het bedrijfsleven rendeert goed genoeg om loonstijgingen van 3% of meer te kunnen betalen. En zelfs dan blijft de loonstijging geringer dan de produktiviteitsstijging (en de inflatiecorrectie).

Door naast de tekortdoelstelling de eerst prioriteit te leggen bij de koppeling heeft de regering zich afhanke-

lijk gemaakt van niet te beïnvloeden factoren. Nu de financiële ruimte beperkter blijkt, dreigt het kabinet te vervallen in hetzelfde op mee- en tegenvallers gefixeerde beleid als in de vorige regeerperioden. Op basis van duidelijke prioriteiten kiezen voor bezuinigingen op bestaand beleid blijkt (ook) voor dit kabinet te moeilijk. De keus valt op eenvoudig te realiseren bezuinigingen. Dit betekent veelal dat ministers tegenvallers op de eigen begroting moeten compenseren en dat er geen afweging wordt gemaakt tussen de uitgaven van verschillende departementen. Overschrijdingen bij onderwijs leiden tot bezuinigingen op de studiebeurzen, waardoor juist voor lagere inkomensgroepen de drempel om te studeren hoger wordt. WIR-overschrijdingen moeten door het bedrijfsleven zelf worden gecompenseerd, waardoor het gevaar ontstaat dat economische en werkgelegenheids groei weer worden afgeremd, terwijl de regering daarvan juist hoopt te profiteren. Ook neemt het kabinet weer zijn toevlucht tot het verkopen van staatsdeelnemingen. Dit verlaagt eenmalig het financieringstekort, maar zet voor een structurele daling geen zoden aan de dijk.

Ondertussen dreigen het voorgenomen milieubeleid en de sociale vernieuwing achter de horizon te verdwijnen. Zij sneuvelen aan tegenvallers en besluiteloosheid van het kabinet. Toch is er wat voor te zeggen om sociale vernieuwing een hogere prioriteit te geven dan de koppeling tussen lonen en uitkeringen. Aan de sociale achterstand van werklozen en arbeidsongeschikten is geen einde te maken door alleen de uitkeringen te laten meestijgen met de lonen in de marktsector. Ook de integratie van, veelal werkloze, allochtonen wordt hiermee niet bevorderd. Wegwerken van sociale verschillen is wel te bereiken door volwaardige maatschappelijke participatie. Werklozen en (een deel van de) arbeidsongeschikten moet kans op scholing en werk worden geboden. Een dergelijk beleid verlaagt bovendien het aantal uitkeringsgerechtigden, waardoor voor de groep die echt niet meer aan het werk te krijgen is de koppeling wel betaalbaar kan worden. Ook het milieubeleid verdient meer aandacht. Het kabinet neemt alleen halfslachtige maatregelen die geen extra geld mogen kosten. De angst voor nadelige groeieffecten van milieumaatregelen blijft groot. De financiële doelstellingen van het kabinet zouden in gevaar kunnen komen en blijkbaar is men bang zich impopulair te maken door milieueffingen op te leggen en milieuvervuilende productie en consumptie te beperken, terwijl hier toch een veel algemener, verstrekkender en door een groot deel van de bevolking onderkend belang in het geding is dan stabilisatie van de collectieve-lastendruk of herstel van de koppeling.

Door de combinatie van een te optimistische begroting van de financiële speelruimte, uitgavenoverschrijdingen en tegenvallende ontwikkelingen van lonen en rente staat het kabinet voor een grotere financiële hobbel dan gedacht. Nieuwe beleidsvoornemens dreigen hierdoor in het gedrang te komen. Bezuinigingsmaatregelen en de koppeling winnen het van een visie die juist op lange termijn meer rendement zou kunnen opleveren in termen van een schoner milieu en minder werklozen.

D.E. Ernste