

Lubbers-II halfweg

Het kabinet Lubbers-II is halverwege zijn beoogde rit. Dat is een mooi ogenblik voor het opmaken van een tussenbalans. In dit artikel worden de doelstellingen uit het regeerakkoord geconfronteerd met de realisaties en verwachtingen op Prinsjesdag 1988. De auteurs constateren dat het kabinet de gunstige economische ontwikkeling aan zijn zijde heeft gehad, zodat realisatie van een aantal doelstellingen binnen handbereik ligt. Toch heeft het kabinet ook enige steken laten vallen: met name op het gebied van de werkloosheidsbestrijding en de beheersing van de overheidsuitgaven.

DRS. A.J.P. RIJKERS – DRS. B.G.J. WALSCHOTS*

Werkloosheid

Bij het aantreden van het kabinet bedroeg de werkloosheid zo'n 700.000 personen, hetgeen als onaanvaardbaar hoog werd beschouwd¹. De bestrijding van de werkloosheid werd dan ook tot hoofddoel van het kabinetsbeleid bestempeld, te realiseren via een voortzetting van het driesporenbeleid (economisch herstel, terugdringen financieringsstekort en stabilisatie collectieve-lastendruk).

In het regeerakkoord werd in de zogenaamde geactualiseerde basisprojectie voor de periode 1986-1990 een toename van het geregistreerde arbeidsaanbod van 250.000 personen voorzien. Rekening houdend met de ontwikkeling van de produktie en de arbeidsproductiviteit werd voor het genoemde tijdvak een werkgelegenheids-groei van 130.000 arbeidsjaren geraamd, overeenkomend met 300.000 banen. Te zamen met een te verwachten toename van de werkloosheid met 50.000 als gevolg van het bezuinigingsbeleid zou het aantal werklozen gedurende de vier-jaarsperiode per saldo niet veranderen en derhalve uitkomen op ruim 700.000 in 1990. Het doel van het kabinetsbeleid werd geconcretiseerd in een streefcijfer van 500.000 werklozen in 1990², zodat in vier jaar een extra creatie van 200.000 banen nodig zou zijn. Om dit doel te bereiken is in het regeerakkoord een aantal maatregelen geformuleerd zoals voortzetting van arbeidsduurverkorting, verdere toename van deeltijdarbeid, scholing, een jeugdwerkgaran-

tieplan en bevordering van de inschakeling van langdurig werklozen door loonkostensubsidies. Daarnaast werden aan fraudebestrijding zodanig positieve werkgelegenheidseffecten toegeschreven, dat de doelstelling, althans op papier, werd gerealiseerd.

Medio 1988 waren zo'n 680.000 personen werkloos (gecorrigeerd voor het seizoen), 20.000 minder dan bij het aantreden van het kabinet. Reeds vanaf het begin van de huidige kabinetsperiode is het tempo van de feitelijke werkloosheidsdaling behoorlijk afgezwakt.

In tabel 1 staan de gegevens met betrekking tot vraag en aanbod van arbeid voor de eerste twee jaren van de kabinetsperiode Lubbers-II volgens het regeerakkoord en de MEV '89; de gegevens uit het regeerakkoord zijn voor 1987 en 1988 geraamd door de groeicijfers voor de gehele kabinetsperiode te halveren.

Uit de tabel blijkt dat, hoewel de werkgelegenheid in arbeidsjaren sneller groeide dan verwacht, de daling van de werkloosheid met 75.000 is achtergebleven bij de prognoses uit het regeerakkoord. Deze tegenvaller kan slechts gedeeltelijk worden toegeschreven aan de enigszins hogere groei van het arbeidsaanbod. Een veel belangrijker oorzaak is dat de specifieke arbeidsmaatregelen niet of nauwelijks invloed hebben gehad op de werkgelegenheidsontwikkeling. Het jeugdwerkgarantieplan (in het regeerakkoord goed voor een daling van 50.000 werklozen) zal bij voorbeeld pas op 1 januari a.s. van de grond komen. De meest succesvolle maatregel, de Wet Vermeend/Moor, heeft tot nu toe weliswaar zo'n 13.000 banen opgeleverd, maar daarbij is sprake van behoorlijke verdringingseffecten. Voorts zijn de discussies inzake arbeidsduurverkorting niet meer actueel, enerzijds vanwege de geringe gevolgen voor de werkgelegenheid, anderzijds door de geslonken fi-

Tabel 1. Vraag en aanbod op de arbeidsmarkt in 1987 en 1988, mutaties in duizenden personen

	Regeerakkoord incl. beleid	MEV '89
Werkgelegenheid	225.000	160.000
(idem in arbeidsjaren)	(80.000)	(96.000)
Geregistreerd arbeidsaanbod	125.000 ^a	135.000
Geregistreerde werkloosheid	-100.000	-25.000
Idem, niveau in 1988	610.000	685.000

a. Exclusief bezuinigingseffecten.

* De auteurs zijn werkzaam bij de Stafgroep Economisch Onderzoek van Rabobank Nederland. Het artikel is op persoonlijke titel geschreven.

1. Regeerakkoord, *Staatscourant*, nr. 131, 11 juli 1986, blz. 4.
2. Uitgaande van het oorspronkelijke werkloosheidsbestand; volgens het 'geschoonde' bestand beloopt de werkloosheid reeds nu minder dan 500.000 personen.

nanciële ruimte als gevolg van de geringe inflatie³. Bovendien bevestigen de cijfers in tabel 1 dat de ramingen met betrekking tot de creatie van deeltijdbanen (zowel auto-noom als door de werkgelegenheidsverruimende maatregelen) ten tijde van het regeerakkoord veel te optimistisch waren⁴. Het is voorts opmerkelijk dat in de regeringsverklaring weliswaar werd beloofd dat ook de overheid als werkgever zich zou inzetten voor de bevordering van arbeidsduurverkortening en deeltijd, maar dat de effecten hiervan eveneens zijn te verwaarlozen. De stagnerende groei van het aantal deeltijdbanen hangt daarnaast wellicht samen met de nog altijd relatief ongunstige rechtspositie van deeltijdwerkers. Voor de resterende jaren van de kabinetsperiode wordt geen forse verlaging van de werkloosheid voorzien. De werkgelegenheidsverruimende maatregelen uit het regeerakkoord zullen ook in de komende twee jaren naar verwachting slechts geringe effecten sorteren. Dit komt doordat de grote groep langdurig werklozen onvoldoende opleiding c.q. werkervaring heeft om te kunnen voldoen aan de actuele vraag naar arbeid. In het licht van deze vooruitzichten benadrukt de politiek nu dat zij de kwalitatieve werkloosheidsproblematiek heeft onderschat. Al ten tijde van het opstellen van het regeerakkoord was echter het aandeel van de langdurig werklozen in het totaal zeer groot, wat in de regeringsverklaring werd erkend door de werkloosheidsproblematiek als kwalitatief te kenschetsen. Om vraag en aanbod beter op elkaar te doen aansluiten waren ook toen scholing en werkervaring de sleutelwoorden⁵.

Inmiddels hebben weer allerlei veelbelovende maatregelen de revue gepasseerd: een uitbreiding van het jeugdwerkgarantieplan, intensivering van de heroriënteringssprekken en het scheppen van werkervaringsplaatsen via arbeidspools. De werkloosheidsreducerende effecten van deze maatregelen moeten echter wederom niet hoog worden ingeschat.

Mede ter verbetering van de werkervaringsmogelijkheden zijn recentelijk diverse voorstellen ter verlaging van de loonkosten op minimumniveau naar voren gebracht. Het doel hiervan is om via het goedkoper maken van laag gekwalificeerde arbeid (in alle dan wel bepaalde sectoren) de structurele component in de werkloosheid te verminderen. Op papier blijken deze voorstellen een aanmerkelijke werkgelegenheidsgroei op te leveren. Gezien de sterke vergroting van de marginale wig aan de onderkant van het inkomensgebouw moeten evenwel vraagtekens worden gezet bij de operationaliteit en de duurzaamheid van de voorgestelde loonkostenverlaging. Bovendien is de mogelijkheid aanwezig dat er aanzienlijke verdringingseffecten optreden. Het moet dan ook niet worden uitgesloten dat de werkloosheid vooralsnog omvangrijk zal blijven; mogelijk moet zelfs worden gewacht op een 'natuurlijke' reductie van de werkloosheid langs de lijn van de demografische ontwikkelingen (ontgroening en vergrijzing).

Koopkracht

Naast de doelstelling met betrekking tot de werkloosheidsproblematiek werd in het regeerakkoord gesteld dat voor alle inkomensgroepen over een periode van vier jaar sprake moet zijn van tenminste koopkrachtbehoud. Ten aanzien van dit doel kan thans worden gezegd dat externe factoren het kabinet hierbij zeer welgezd waren. Ondanks een bevrozing van minimumlonen en -uitkeringen werd de doelstelling, vooral dank zij de effecten van de daling van zowel de dollarkoers als de olieprijsen op het binnenlands prijspeil, niet doorkruist. Daarnaast hebben hogere lonen (met name als gevolg van een stijging van de incidentele component), enige verlaging van de belastingtarieven (mogelijk door meevallende belastingopbrengsten) en verhoging van de kinderbijslaguitkeringen bijgedragen aan de gunstige ontwikkeling van de reële vrij besteedbare inkomens.

Voor de komende jaren wordt een licht oplopende inflatie voorzien, waardoor de doelstelling van handhaving van de koopkracht bij bevrozing van de sociale minima in een ander daglicht komt te staan. Door middel van diverse reparerende ad-hoc-maatregelen, te weten lagere btw-tarieven, verlaging sociale premies (dank zij grote overschotten bij de sociale fondsen als gevolg van de relatief gunstige economische ontwikkeling) en stijging van de kinderbijslag, wordt koopkrachthandhaving voor vrijwel iedereen nagestreefd. In 1990 zullen voorts de tarieven voor de loon- en inkomstenbelasting worden verlaagd in het kader van de belastinghervorming langs de hoofdlijnen van het advies van de Commissie Oort.

WIR

In het regeerakkoord stond letterlijk dat in de komende kabinetsperiode de WIR zou blijven gehandhaafd⁶. Daarin werd tevens aangekondigd dat een deel van de WIR-gelden weliswaar een andere bestemming zou kunnen krijgen, zoals een intensivering van het technologiebeleid, maar dat tot dergelijke wijzigingen pas na overleg met de sociale partners zou worden besloten. Voortdurende overschrijdingen leidden ertoe dat de WIR-uitgaven onbeheersbaar dreigden te worden. Dit resulteerde in de 'onverwachte' aankondiging eind februari jl. dat de WIR (met uitzondering van de kleinschaligheidstoelage) met onmiddellijke ingang zou worden afgeschaft. De stopzetting van de WIR ging vergezeld van een tweetal compenserende maatregelen: een (gedifferentieerde) verlaging van de vennootschapsbelasting en een overheveling van de kinderbijslagpremie naar de Schatkist. De rendementen van zowel de kapitaalintensieve als de arbeidsintensieve bedrijven zullen dank zij de compenserende maatregelen naar verwachting niet nadelig worden beïnvloed. Voor 1989 wordt zelfs een tijdelijke lastenverlichting van f 2,6 miljard voorzien.

Tabel 2. Koopkrachtoverzicht 1987 en 1988^a, gemiddelde mutaties in % per jaar

	Regeerakkoord incl. beleid	MEV '89
Minima	0	0,4
Modale werknemers bedrijven	0,5	1,1
Modale ambtenaren	0 à 0,5	0,9
2 x modaal bedrijven	0,5	1,3

a. Exclusief incidenteel

3. In het Stichtingsakkoord van najaar 1982 was afgesproken dat inlevering van de prijscompensatie zou worden gebruikt voor rendementsherstel en voor arbeidsduurverkortening.

4. Een van de doelstellingen ter bereiking van een werkloosheid van 500.000 personen was een extra creatie van 50.000 deeltijdbanen (dat wil zeggen boven de groei van 290.000 deeltijdbanen in de geactualiseerde basisprojectie). Nu blijkt de gerealiseerde verhouding personen/arbeidsjaren in de periode 1987-1988 slechts 1,7 te zijn tegen een gemiddelde van 2,8 volgens het regeerakkoord.

5. Regeringsverklaring, *Staatscourant*, nr. 144, 30 juli 1986, blz. 1.

6. Regeerakkoord, *Staatscourant* 131, 11 juli, blz. 4.

Beheersbaarheid

Ten aanzien van de rijksfinanciën werden in het regeerakkoord de volgende doelstellingen geformuleerd⁷:

- het financieringstekort van het Rijk zal (inclusief debudgettering) in 1990 ten hoogste 5% van het netto nationale inkomen zijn;
- de collectieve lastendruk wordt ten minste gestabiliseerd;
- het taakstellend tijdpad voor het financieringstekort en de doelstelling voor de collectieve-lastendruk worden vertaald in meerjarencijfers, die de ruimte aangeven waarbinnen de uitgaven moeten blijven.

In de regeringsverklaring werd het tijdpad voor het financieringstekort vastgesteld op: 8% in 1987, 7% in 1988, 6% in 1989 en 5,25% in 1990⁸. De Meerjarencijferbrief bevatte het taakstellend kader voor het totaal van de relevante uitgaven⁹. Dit tijdpad luidt in miljarden guldens, terwijl het tijdpad voor het financieringstekort in procenten van het netto nationale inkomen is uitgedrukt.

Wat betreft de budgettaire discipline werd in het regeerakkoord het volgende opgemerkt¹⁰:

- "Ter voorkoming van overschrijdingen van de vastgestelde meerjarencijfers, gelden de volgende afspraken. Overschrijdingen worden gecompenseerd door extra ombuigingen, in beginsel in hetzelfde jaar, met inachtneming van de regels van het stringente begrotingsbeleid"¹¹;
- "Tegenvallende inkomsten van de overheid moeten leiden tot extra ombuigingen (waarbij in zeer uitzonderlijke situaties ook Defensie en Ontwikkelingssamenwerking in onderlinge samenhang gezien worden) of, mede afhankelijk van de herkomst van de tegenvaller, tot lastenverhogingen, mits deze passen in de doelstelling met betrekking tot de collectieve-lastendruk";
- "Lagere overheidsuitgaven geven ruimte tot een lager financieringstekort en/of lagere belastingen. Lagere sociale-zekerheidsuitgaven zullen in beginsel moeten leiden tot lagere sociale premies".

De wijze waarop de doelstellingen geformuleerd zijn en de hierboven geciteerde afspraken omtrent de budgettaire discipline bevatten ruimte voor verschillen in interpretatie. Deze is in de loop van de tijd verkleind door nadere uitwerkingen dan wel uitspraken van met name de minister van Financiën. Dit betreft onder andere de kwantitatieve doelstelling voor de collectieve-lastendruk (i.c. de 'start'waarde uit 1986) en de regels voor de budgetdiscipline.

Ter illustratie zullen wij twee voorbeelden geven van 'onduidelijke' afspraken. Het eerste voorbeeld betreft de reeks voor de niet-belastingontvangsten (exclusief aardgas). Het regeerakkoord spreekt van meerjarencijfers voor de uitgaven. In de Meerjarencijferbrief worden deze ingevuld¹², waarbij ook meerjarencijfers voor de diverse ontvangsten-categorieën worden vermeld. Over de status van de reeks voor de niet-belastingontvangsten (exclusief aardgas) wordt in deze brief niets gezegd. De Miljoenennota 1988 betreft de niet-belastingontvangsten rechtstreeks bij de uitgaven¹³. In zijn brief ter zake van de aanscherping van de budgetdiscipline beargumenteert de minister van Financiën deze saldering¹⁴. Afsproken wordt om de niet-belastingontvangsten direct te betrekken bij het systeem van budgetdiscipline voor de uitgaven, met uitzondering van de gasbaten en de tot de collectieve-lastendruk te rekenen niet-belastingontvangsten. Een kwantitatieve invulling van het aldus herdefinieerde uitgavenkader – waarbij derhalve een uitsplitsing gemaakt wordt tussen de ontvangsten die wel en die niet tot de collectieve-lastendruk worden gerekend – blijft echter achterwege. Het tweede voorbeeld be-

treft de overschrijdingen, die, aldus het regeerakkoord, gecompenseerd zouden moeten worden door extra ombuigingen, in beginsel in hetzelfde jaar. Dit betekent dus dat overschrijdingen van het taakstellend uitgavenkader wel plaats kunnen vinden. Het uitgavenplafond kan dus zweven. Bovendien is niet duidelijk of een overschrijding in het ene jaar moet impliceren dat het uitgavenplafond in het volgende jaar voor die overschrijding verlaagd wordt. Indien dat niet het geval is, worden overschrijdingen immers niet gecompenseerd.

Al met al kan worden geconstateerd dat enkele afspraken over de beheersing van de rijksfinanciën vaag zijn geformuleerd en derhalve ruimte bieden aan interpretatieverschillen.

De rijksfinanciën

In de diverse uitvoeringsnota's over de rijksfinanciën worden overzichten gepresenteerd van de mutaties in het budgettaire beeld ten opzichte van de vorige budgettaire nota betreffende het uitvoeringsjaar. Tabel 3 geeft een dergelijk overzicht vanaf de *Voorjaarsnota 1987* tot en met de *Miljoenennota 1989*. Het is opvallend dat de richting van de cijfers, zowel voor de hoofdgroepen (macro-ontwikkeling en normale begrotingsuitvoering) als voor de uitsplitsingen daarvan, steeds dezelfde is. Per saldo leidt de macro-ontwikkeling steeds tot omvangrijke meevallers en valt de normale begrotingsuitvoering steeds tegen. Uitgavenoverschrijdingen hebben zich voortdurend voorgedaan, zowel uit hoofde van de macro-ontwikkeling als in het kader van de normale begrotingsuitvoering. Ten tijde van de *Voorjaarsnota 1987* werd reeds een totale uitgavenoverschrijding (macro-ontwikkeling en normale begrotingsuitvoering samen) van ca. f 3,2 mrd.¹⁵ geconstateerd. Het kabinet besloot om deze overschrijding in 1987 niet te compenseren. Volgens de minister van financiën speelden bij deze beslissing twee overwegingen een rol. Op de eerste plaats zou het tijdpad van het financieringstekort op basis van het regeerakkoord in 1987 niet worden overschreden, dank zij de forse meevallers aan de inkomstenkant. Voorts zou een ingreep in de begroting 1987 op dat moment betekenen, dat er twee besluitvormingsrondes – namelijk een ten tijde van de *Voorjaarsnota* en vervolgens die ter voorbereiding van de *Miljoenennota* – kort na elkaar zouden

7. Regeerakkoord, *Staatscourant*, nr. 131, 11 juli 1986, blz. 4.

8. Regeringsverklaring, *Staatscourant*, nr. 144, 30 juli 1986, blz. 1.

9. *Meerjarencijferbrief*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1986-1987, 19 700, nr. 39, tabel 2.1. De Meerjarencijferbrief spreekt van een "stringente beheersing van de nu voorziene uitgavenontwikkeling" (blz. 6).

10. Idem, blz. 1.

11. Deze regels zijn in de brief van de Minister van Financiën, d.d. 19 januari 1988 aangescherpt. Zie Tweede Kamer, 1987-1988, 20 200, nr. 41 (nota Budgetdiscipline).

12. *Meerjarencijferbrief*, tabel 2.1.

13. *Miljoenennota 1988*, blz. 17. Opgemerkt wordt dat in diverse budgettaire nota's een rijksuitgavenquote wordt vermeld, welke gedefinieerd is als de verhouding tussen relevante rijksuitgaven (niet gesaldeerd met niet-belastingontvangsten) en nationaal inkomen. Weliswaar kan men betogen dat deze quote een zelfstandige grootheid is, doch wanneer de ontwikkeling van de uitgaven samen blijkt te hangen met een deel van de niet-belastingontvangsten, is het wellicht wenselijk om – vanuit de invalshoek van overschrijding van het uitgavenkader – een deels gesaldeerde rijksuitgavenquote te hanteren.

14. Zie Tweede Kamer, 1987-1988, 20 200, nr. 41, met name blz. 18 en 19. De minister van Financiën stelt vervolgens, in antwoord op een vraag van de commissie voor de Rijksuitgaven, dat deze saldering weliswaar op geen enkele afspraak uit het regeerakkoord berust, doch er ook op geen enkele wijze mee in strijd is; integendeel. Deze stelling wordt evenwel niet beargumenteerd. Zie Tweede Kamer, 1987-1988, 20 200, nr. 44 en 45 (vraag, respectievelijk antwoord 58).

15. f 3,1 miljard (vanwege afronding) in tabel 3.

Tabel 3. Mutaties in het budgettaire beeld 1987 en 1988 (+ = tekortverbeterend), in mrd. gl.^a

	VJN '87	MN '88	FN '88	Totaal 1987	VJN '88	MN '89	Totaal 1988
<i>Macro-ontwikkeling</i>							
- uitgaven	-0,1	-0,0	-0,1	-0,2	-0,4	-0,3	-0,7
- ontvangsten	+2,3	+1,4	+2,3	+6,0	+2,3	+2,7	+5,0
(ww. belastingen)	(+1,9)	(+1,3)	(+2,3)	(+5,4)	(+3,6)	(+2,7)	(+6,3)
(excl. aardgas)							
Totaal	+2,2	+1,3	+2,3	+5,8	+1,9	+2,4	+4,3
<i>Normale begrotingsuitvoering (exclusief v.a.w.)</i>							
- uitgaven	-3,0	-0,9	-2,8	-6,8	-1,2 ^b	-1,9	-2,8
(waarvan WIR)			(-3,9)	(-3,9)	(-0,8) ^c	(-1,7)	(-2,5)
- niet- belastingontvangsten	+1,1	+0,4	+0,7	+2,1	+0,4	+0,3	+0,7
- ontvangsten fiscaal beleid	+0,2	-	-	+0,2	+0,3	-	+0,3
Totaal	- 1,7	-0,6	-2,1	-4,4	-0,2	-1,6	-1,8
<i>Derdenrekening</i>							
	-	-	-0,8	0,8	-	-0,9	- 0,9
Totaal	+0,4	+0,7	-0,6	+0,6	+1,7	-0,1	+1,6

Bron: Miljoenennota's 1988 en 1989, Februarinota 1988 en Voorjaarsnota's 1987 en 1988

a. VJN '87, MN '88 en FN '88 t.o.v. ontwerpbegroting 1987; VJN '88 en MN '89 t.o.v. ontwerpbegroting 1988. Als gevolg van afrondingen komt de som van de onderdelen niet altijd overeen met de afgeronde som.

b. Exclusief compensatie ad. f 377 miljoen.

c. Gereserveerd voor de anticipatie-effecten bij het op nul stellen van de WIR-basispremie.

plaatsvinden¹⁶. Ongetwijfeld zal het late tijdstip van de constatering van de uitgavenoverschrijding hier ook een rol gespeeld hebben. Wel zou de doorwerking van de uitgavenoverschrijdingen in de begrotingsvoorbereiding 1988 aan de orde komen. Uit hetgeen hierboven is vermeld, blijkt dat het kabinet zich niet echt stootte aan de afspraken uit het regeerakkoord; immers, overschrijdingen behoeften niet in hetzelfde jaar te worden gecompenseerd. Voorts illustreert het het op dat moment geldende primaat van de doelstelling voor het financieringstekort voor 1987.

Ook in het besluitvormingsproces ten behoeve van de *Miljoenennota 1988* werden geen compenserende maatregelen genomen voor de uitgavenoverschrijdingen voor het jaar 1987 (na de *Voorjaarsnota 1987* werden nog uitgavenoverschrijdingen van ca. f 1 mrd. geconstateerd). Er werd echter niet besloten tot verlaging van het uitgavenplafond voor 1988 (of latere jaren) ter grootte van de overschrijding uit 1987. Wel werd – conform de uitspraak in de *Voorjaarsnota 1987* – rekening gehouden met de doorwerking naar 1988 en 1990. In feite betekent het bovenstaande dat overschrijdingen tijdens de uitvoering in een zeker jaar worden gedoogd, maar dat het uitgavenplafond voor latere jaren niet wordt verhoogd. De afspraak dat overschrijdingen dienen te worden gecompenseerd, blijkt derhalve bepaald niet letterlijk opgevat te moeten worden. De doelstelling voor het financieringstekort in 1988 werd in de *Miljoenennota 1988* niet gehaald. De doelstellingen voor het financieringstekort 1988 (7% van het nni) en de collectieve-lastendruk (stabilisatie in 1990 ten opzichte van 1986) zouden op dat moment met elkaar strijden. Ombuigen voor 1988 om de tekortdoelstelling voor 1988 te bereiken zou inhouden dat de collectieve-lastendruk in 1990 te hoog zou uitkomen. De geconstateerde uitgavenoverschrijdingen – ca. f 4,2 mrd. voor 1988 en ca. f 3,6 mrd. voor 1990 – werden door ombuigingen – ca. f 3,4 mrd. voor 1988 en ca. f 3,6 mrd. voor 1990 – gedeeltelijk respectievelijk geheel gecompenseerd. Voorts werden uitgaven en niet-belastingontvangsten in de Miljoenennota 1988 gezamenlijk beschouwd, in tegenstelling tot hetgeen uit het regeerakkoord en de Meerjarcijferbrief kan worden afgeleid. Dit wijst op een verzwakking van de status van het uitgavenkader uit de Meerjarcijferbrief.

In de *Voorlopige Rekening* (Februarinota) 1987 werd een uitgavenstijging ten opzichte van de vermoedelijke uitkomsten signaleerd van ca. f 2,9 mrd., welke voorna-

melijk uit de WIR-problematiek voortvloeide¹⁷. Bovendien werd geconstateerd dat als gevolg van een gewijzigd voorschotsysteem bij de landbouwgarantie-uitgaven van de EG, een tekortbeïnvloedende tegenvaller via de derdenrekening van ca. f 0,8 mrd. optrad. Uiteraard was het niet meer mogelijk om voor het jaar 1987 nog compenserende maatregelen te nemen. Wel waren de overschrijdingen van de op basis van de WIR-regeling gedane uitgaven aanleiding tot herbezinning op deze regeling. Op 15 maart jl. verzond het kabinet een brief (bekend geworden onder de naam 'Paaspakket') over het financieel-sociaal-economisch beleid 1988-1990 aan de Tweede Kamer¹⁸. De brief van 15 maart was weliswaar geen breuk met het regeerakkoord, maar hield wel een duidelijke accentverandering in. Gewijzigde inzichten omtrent het verloop van de rijksfinanciën (structureel meevallende belastingontvangsten, structurele tegenvallers in de uitgaven sfeer) en de financieel-economische omgeving (werkloosheid, economisch herstel, maar ook: Europa 1992 en de stelselherzieningen) rechtvaardigden deze accentverandering alleszins. Zowel het regeerakkoord als de Paasbrief richtten hun blik allereerst op 1990, het laatste jaar van het zittende kabinet. Hoewel het uitgavenkader voor de (resterende) periode 1988-1990 niet meer expliciet werd genoemd (en al zeker niet meer als taakstelling), bleven de (overige) doelstellingen voor de rijksfinanciën onverminderd gehandhaafd. Wel kwam het accent nadrukkelijker te liggen op het fiscale aspect. Dit had alles te maken met de structurele meevallers in de belastingontvangsten, die niet voor uitgavenverhogingen mochten worden aangewend. Deze meevallers werden daarom aangewend ter financiering van de beide stelselherzieningen ('Oort' en 'Dekker'), en ter verlaging van de belastingen met het oog op 'Europa 1992'.

De in de *Voorjaarsnota 1988* geconstateerde uitgavenoverschrijding ad f 1,6 mrd. werd gesaldeerd met de meevaller in de niet-belastingontvangsten, hetgeen op dat moment in overeenstemming was met de nota Budgetdiscipline, waarna echter (alweer) tot slechts gedeeltelijke com-

16. Tweede Kamer, vergaderjaar 1986-1987, 19 980, nr. 5, blz. 1 en 2.

17. Tweede Kamer vergaderjaar 1987-1988, 20 468, nr. 1 tabel 2.2.

18. Tweede kamer, 1987-1988, 20 492, nr. 1.

Tabel 4. Ontwikkeling van de relevante rijksuitgaven, in miljarden guldens respectievelijk in % nni

	1987	1988	1989	1990
Meerjarencijferbrief	166,6 (43)	165,6 (42)	165,7 (41)	166,9 (40)
Miljoenennota 1988	170,7 (44)	166,7 (42)	163,4	164,3
		166,4 (42) ^a	165,6 ^b	166,9 ^a
Miljoenennota 1989	173,7 (45)	170,2 (43)	169,2 (41)	169,3 (40)
		169,9 (43) ^a	169,8 (41) ^b	172,5 (41) ^b

a. Inclusief technische bijstelling; zie MN '88, tabel 5.3.1.

b. Idem, MN'89, tabel 5.2.2.

pensatie (ad f 0,4 mrd.) werd besloten¹⁹. Overigens is dit wel in de uitvoeringsfase de enige keer geweest, dat er omgebogen is. Dat er omgebogen werd, kan verband houden met het feit dat de drukinkt van de brief over de budgetdiscipline amper droog was. Het taakstellend uitgavenkader werd ook in deze nota niet meer genoemd. Door forse meevallers aan de ontvangstenzijde kon het financieringstekort, zoals dat in de Voorjaarsnota werd berekend, voor 1988 tot beneden de oorspronkelijke doelstelling worden teruggedrongen.

Ten slotte blijkt in de *Miljoenennota 1989* dat de uitgaven in 1988 met nog eens ca. f 2,2 mrd. tegenvallen ten opzichte van de Voorjaarsnota 1988. Ombuigingen met het doel de uitgavenoverschrijdingen voor 1988 te redresseren worden niet aangekondigd. Uiteraard wordt wel rekening gehouden met de doorwerking ervan naar 1989 en 1990. Opvallend is, dat de *Miljoenennota 1989* de uitgavenreeks uit de Meerjarencijferbrief enkele malen als startpunt voor analyse gebruikt. Het taakstellende karakter van deze reeks is echter verdwenen; als zodanig doen de nieuwe meerjarencijfers dienst²⁰.

Tabel 4 bevat een overzicht van de ontwikkeling van de relevante rijksuitgaven voor de periode 1987-1990, zoals deze in de Meerjarencijferbrief en de beide Miljoenennota's staan vermeld. De uitgavenoverschrijdingen zijn met name terug te voeren op de zeer forse WIR-overschrijdingen, de nominale overschrijdingen en bewust gekozen beleidsintensiveringen. De trend gaat evenwel in de goede richting: de Meerjarencijferbrief wilde de rijksuitgavenquote met 3%-punten verlagen tot 40%. Zoals het er thans naar uitziet, zal een verlaging tot stand worden gebracht van 45% in 1987 tot 41% in 1990.

Welk beeld ontstaat uit het bovenstaande? In de eerste plaats blijkt – zo leert de ervaring met de begroting voor 1988 – dat vasthouden aan het tijdpad voor het financieringstekort niet steeds prioriteit geniet. Dit houdt verband met de doelstelling voor de collectieve-lastendruk. Wel wordt tot nu toe strikt vastgehouden aan de tekortdoelstelling voor 1989 en 1990 en is de doelstelling voor 1987 (meer dan) gehaald.

Op de tweede plaats is het taakstellend pad voor de rijksuitgaven al gauw omgezet in een taakstellend pad voor het saldo van uitgaven en niet-belastingontvangsten, om vervolgens als taakstelling geheel uit beeld te verdwijnen. Tot de *Miljoenennota 1988* werd nog vastgehouden aan de taakstelling voor de uitgaven in 1990; de Miljoenennota 1989 laat in feite ook deze vallen. Bovendien vindt in 1987 en 1988 overschrijding plaats van het taakstellend pad van de rijksuitgaven, zelfs als deze gesaldeerd worden met de niet-belastingontvangsten, waarvoor niet dan wel slechts gedeeltelijk gecompenseerd wordt.

Op de derde plaats wordt een groter belang aan lastenverlichting toegekend, dan uit de afspraken rond regeerakkoord en Meerjarencijferbrief, expliciet dan wel impliciet, kan worden afgeleid. In de Paasbrief wordt dit in feite ook zo gesteld.

Ten slotte is het voor een groot deel te danken aan de forse meevallers in de belastingontvangsten en niet zozeer aan

de budgetdiscipline, dat het tijdpad voor het financieringstekort wordt gevolgd en het vooruitzicht bestaat op realisatie van de doelstelling inzake de collectieve lastendruk. Immers, de hogere belastingontvangsten worden aangewend ter compensatie van uitgavenoverschrijdingen én ten behoeve van lastenverlichting.

Verwachtingen

De *Miljoenennota 1989* is optimistisch over de realisatie van de doelstellingen inzake het financieringstekort (voor 1989 en 1990) en de collectieve lastendruk (voor 1990). Bovendien lijken de rijksuitgaven thans structureel beheersbaar. Al te groot optimisme omtrent de rijksfinanciën is echter allerminst op zijn plaats. Op de eerste plaats heeft het kabinet door zijn 'scherp koersen' op de doelstellingen geen ruimte om tegenvallers in de ontvangsten op te vangen, anders dan via ombuigingen. Naarmate de tegenvallers later in het begrotingsjaar opduiken, wordt het moeilijker om nog voor datzelfde jaar om te buigen. Op de tweede plaats heeft het kabinet weliswaar in januari 1988 de budgetdiscipline aangescherpt, waarbij de minister van Financiën niet zonder humor opmerkte dat "het kabinet het voornemen (had) om de thans afgesproken regels consequent toe te passen"²¹, maar heeft het deze dadendrang bij het vaststellen van de uitvoeringsnota's alweer laten varen. Interessant is nu de opstelling van het parlement in de komende begrotingsdebatten. In hoeverre zal het parlement gehoor geven aan de oproep van de minister van Financiën om inzake de budgetdiscipline medewerking te verlenen, nu blijkt dat het kabinet zelf terzake nog enigszins in gebreke is gebleven?

Slot

Het kabinet heeft tot nu toe het economisch tij mee gehad. Het heeft daarop ook goed ingespeeld, hetgeen blijkt uit het (meer dan) bereiken van de doelstellingen voor het financieringstekort in 1987 en 1988 en voor de koopkracht. De grote creatie van arbeidsplaatsen tot nu toe vond plaats in een economische omgeving die zeker ook door het kabinetsbeleid in gunstige zin is beïnvloed. De vooruitzichten voor de werkgelegenheidscreatie, het financieringstekort, de collectieve-lastendruk en de koopkracht zijn gunstig; die voor het terugdringen van de werkloosheid zijn dat allerminst. Hoewel het met de beheersing van de rijksuitgaven de goede kant opgaat, blijft de budgetdiscipline zorgen baren. Niettemin blijkt het kabinet bereid – zo kan men afleiden uit de 'afschaffing' van de WIR – om ten behoeve van een betere beheersbaarheid rigoureuze maatregelen te nemen. Voorzichtig optimisme is daarom op zijn plaats.

**Annemarie Rijkers
Bernard Walschots**

19. Tweede Kamer, 1987-1988, 20 568, nr. 1.

20. Zie *Miljoenennota 1989*, blz. 14.

21. Zie de nota *Budgetdiscipline*, blz. 1.