

De Miljoenennota 1984: langzaam uit het dal

PROF. DR. J. J. VAN DUIJN*

De Miljoenennota 1984 wordt gepresenteerd op een tijdstip, waarop de wereldeconomie zich langzaam aan het herstellen is van de langste en meest ernstige recessie van na de Tweede Wereldoorlog. Dit herstel wordt door de Nederlandse regering aangegrepen om beleidsvoornemens te presenteren die vooral structurele ombuigingen beogen. De hoop is dat de internationale conjunctuur voldoende tegenwicht zal bieden aan deze ombuigingen, zodat de Nederlandse economie en van het conjuncturele herstel kan profiteren en zich in een startpositie kan manoeuvreren om, later in de jaren tachtig, deel te hebben aan een dan te verwachten, meer duurzame opleving van de wereldeconomie.

De internationale conjunctuur

Sinds de recessie van 1974-1975, die samenviel met de eerste oliecrisis, heeft de wereldeconomie een eigenaardig verloop gekend — eigenaardig tenminste, als men het legt naast de patronen die vóór 1973 gebruikelijk waren. Vanaf de zomer van 1975 was er een krachtige opleving van ongeveer een jaar, waarna er in 1977 in feite al een lichte inzinking begon. Een echte recessie bleef echter uit. In 1978 en 1979 trok de wereldeconomie weer aan, maar eind 1979 was het toch gebeurd met de opgaande fase van deze conjunctuurcyclus. Er volgde een recessie, die ook weer grofweg samenviel met een nieuwe oliecrisis.

Vanaf 1980 begonnen de conjunctuurbewegingen in Europa en de Verenigde Staten uiteen te lopen. De VS kenden een recessie van januari 1980 tot juli 1980, gevolgd door een expansie van precies een jaar (juli 1980-juli 1981), waarna een nieuwe, veel ernstiger recessie volgde die de neergang van 1974-1975 verre overtrof. Het dieptepunt van deze recessie werd bereikt in november 1982.

West-Europa miste in feite de mini-opleving van 1980-1981. Deze is weliswaar zichtbaar in de statistieken, maar net zomin als we 1977 als een recessiejaar zien, zien we in Europa 1980-1981 als een jaar van conjuncturele opleving. De periode 1980-1982 is gewoon één lange recessie geworden en met name voor West-Europa één waarin de macro-economische variabelen een ongunstiger aanzien kregen dan ooit in de naoorlogse jaren het geval was geweest.

Nu is er echter, eindelijk, sprake van een conjunctureel herstel. Niet misschien, zoals sommige economen overvoorzichtig stellen — neen, het herstel is er. Weliswaar zouden Europese data nog aanleiding tot voorzichtigheid kunnen geven, — zeker de Nederlandse kunnen dat — maar als we over de OECD-landen spreken is er sprake van een aantrekkende produktie. Tabel 1 geeft de laatst beschikbare data voor een aantal landen en economische blokken.

In deze tabel valt een aantal ontwikkelingen op. In de eerste plaats wordt duidelijk dat het conjuncturele herstel het verst en het krachtigst is in de Verenigde Staten. Tot op heden is de industriële produktie daar, na het dieptepunt van november 1982, met 11,6% gestegen. Dit stijgingstempo is tot op dit moment gelijk aan dat van eerdere naoorlogse recessies. Daarmee is de eerste angst, als zou er in 1983 sprake zijn van een zwakker dan normaal herstel, voorlopig de kop ingedrukt. De opleving van 1983 ligt op schema, ook wat betreft andere conjunctuurindicatoren. Er wordt wel een afzwakking van de groei van de industriële produktie verwacht, maar ook dat is in lijn met eerdere ervaringen.

In de tweede plaats valt op dat het aantrekken van de Japanse conjunctuur veel minder uitbundig is dan dat van de Amerikaanse.

Er is hier in zoverre sprake van een vertekening, dat de Japanse industriële produktie tussen 1975 en nu veel meer is toegenomen dan elders in het OECD-gebied. Dit neemt echter niet weg dat Japan niet als een drager van de huidige herstelfase kan worden gezien.

In de derde plaats kan worden opgemerkt dat de signalen van een Duits herstel nu toch wel duidelijker gaan worden. Ook voor West-Duitsland gold dat binnenlandse en buitenlandse waarnemers zich aanvankelijk nogal bezorgd toonden over de kansen op herstel. De laatst beschikbare cijfers wijzen echter in de goede richting. Ze worden bovendien versterkt door de nieuwste ramingen over het verloop van het Duitse bruto nationaal produkt. Zowel in het eerste als in het tweede kwartaal van 1983 is er sprake geweest van een stijging. Na dalingen van het nationaal inkomen in 1981 en 1982 wordt voor dit jaar een toename verwacht die zou kunnen liggen tussen 1/2 en 1%.

Ten slotte lijkt het alsof er in Nederland van enig aantrekken van de industriële produktie sprake is, maar overtuigend is het beeld niet. Daarbij speelt nog dat de CBS-ramingen van de produktie altijd met veel vertraging beschikbaar komen en nog tot maanden na de eerste publikatie worden herzien. Het laatst beschikbare cijfer, dat voor juni, is dus bepaald niet hard te noemen. Desondanks lijkt het onwaarschijnlijk dat de definitieve cijfers wél een overtuigend produktieherstel voor het eerste halfjaar van 1983 te zien zullen geven.

Tabel 1. Het verloop van de industriële produktie, augustus 1982-augustus 1983 a)

	Verenigde Staten	Japan	West-Duitsland	Nederland	EG	OECD
augustus 1982	102,3	101,2	102	98	100,3	101,8
september 1982	101,5	101,6	101	99	100,6	101,9
oktober 1982	100,3	98,8	100	100	100,1	100,5
november 1982	99,7	101,1	100	99	100,5	99,9
december 1982	100,0	100,1	99	102	99,4	99,5
januari 1983	101,5	100,6	101	103	101,0	101,0
februari 1983	102,1	100,0	101	104	101,7	101,3
maart 1983	103,5	102,3	103	103	101,6	102,2
april 1983	105,5	101,9	102	103	100,8	102,6
mei 1983	106,7	102,2	102	104	101,8	103,5
juni 1983	107,9	103,2	105	101		
juli 1983	110,2	103,2	104			
augustus 1983	111,3					

a) Het gemiddelde produktieniveau van het laatste kwartaal van 1982 is gelijkgesteld aan 100. De indices zijn gecorrigeerd voor seizoenbewegingen. Bronnen: OECD; nationale statistieken.

* De auteur is hoogleraar algemene economie aan de Interfaculteit Bedrijfskunde van de Technische Hogeschool Delft.

Tabel 2. Indicatoren voor de Nederlandse conjunctuur, augustus 1982-augustus 1983 a)

	Beurs	Failissementen	Invoer	Industriële productie	Consumptie	Uitvoer	Werkloosheid	Openstaande aanvragen
augustus 1982	85	93	90	98	102	97	94	116
september 1982	90	95	98	99	101	104	95	109
oktober 1982	98	94	90	100	101	95	97	101
november 1982	101	99	103	99	99	101	100	103
december 1982	101	108	107	102	100	104	102	96
januari 1983	103	98	96	103	103	100	105	100
februari 1983	105	92	96	104	105	107	107	95
maart 1983	112	120	98	103	103	112	110	97
april 1983	118	84	93	103	105	102	112	93
mei 1983	117	87	102	104	102	107	114	84
juni 1983	125	93	100	101			117	93
juli 1983	133	81					114	87
augustus 1983	139	96					116	98

a) Toelichting: Het gemiddelde van de waarnemingen voor oktober, november en december 1982 is op 100 gesteld. Op alle reeksen is een seizoencorrectie toegepast.

Omschrijvingen:

beurs = ANP-CBS-beursindex, algemeen;

faillissementen = uitgesproken faillissementen;

invoer = invoer van grond- en hulpstoffen (hoeveelheidsindex);

industriële productie = hoeveelheidsindex productie nijverheid;

consumptie = particuliere consumptie, totaal, hoeveelheid;

uitvoer = uitvoer, totaal (in gld.);

werkloosheid = geregistreerde werkloosheid, oude definitie;

openstaande aanvragen = openstaande aanvragen bij gewestelijke arbeidsbureaus.

Bron: oorspronkelijke reeksen van het CBS.

De nationale conjunctuur

Laten we in wat meer detail naar de Nederlandse conjunctuurindicatoren kijken. In tabel 2 zijn waarnemingen vanaf augustus 1982 bijeengebracht voor een aantal variabelen. De beursindex, het aantal faillissementen en de invoer van grond- en hulpstoffen mogen daarbij als „leading indicators” worden gezien, de particuliere consumptie, de invoer, het aantal werklozen en openstaande aanvragen als „coincident indicators”.

Als een samenvattend oordeel over de cijfers van tabel 2 moet worden gegeven, dan is dat dat er nog weinig richting voor de Nederlandse economie uit af te leiden valt. Het is bekend dat de Amsterdamse beurs sinds augustus 1982 volop aan de internationale hausse heeft meegedaan. Zo zelfs, dat alleen de beurs van Stockholm over het jaar augustus 1982 – augustus 1983 een hoger stijgingspercentage liet noteren. De beursindex wordt wel als verklarende variabele in investeringsvergelijkingen opgenomen, als proxy van het „vertrouwen” van investeerders in de toekomst. Voor Nederland zou dat moeten betekenen dat er nu in ieder geval van een toenemend vertrouwen sprake is, iets wat trouwens ook niet weerlegd wordt door recente uitspraken van werkgeversverbonden noch door de raming die het Centraal Planbureau in de *Macro Economische Verkenning 1984* (MEV) heeft gepubliceerd: daar is althans sprake van een stijging van het investeringsvolume, na dalingen in de drie voorafgaande jaren. Men moet, terugkerend naar de ANP-CBS-beursindex, evenwel bedenken dat deze mede zo kon stijgen omdat de vertrekpositie wel erg laag was.

De reeks van uitgesproken faillissementen waarop, evenals op de overige reeksen, een seizoencorrectie is toegepast, laat nog weinig richting zien. In de eerste helft van 1983 lag het aantal faillissementen beneden dat in het eerste halfjaar van 1982, maar het aantal blijft zeer hoog, op een niveau dat sinds de Grote Depressie van de jaren dertig niet meer gehaald is. Van een duidelijke daling is nog geen sprake, net zomin als de derde leidende indicator, de invoer van grondstoffen en hulpstoffen, een duidelijke stijging vertoont. Het cyclische patroon dat zo zonneklaar uit Amerikaanse gegevens naar voren komt, is in Nederland nog niet te onderkennen.

Het is wel opvallend dat de reeks van de particuliere consumptie een beeld vertoont dat parallel loopt met dat van de industriële productie. Opvallend in de zin dat de ontwikkeling hier niet strookt met de raming van het Centraal Planbureau dat voor 1983 een vierde jaar van consumptiedaling verwacht — en daar trouwens voor 1984 nog een vijfde jaar aan toevoegt. Tot dusver in dit jaar liggen de maandcijfers van het CBS echter iets boven die voor de corresponderende maanden van 1982, hetgeen zou doen vermoeden dat de daling van de particuliere consumptie, die medio 1980 inzette, een halt is toegeroepen. Erkend moet echter worden, dat de verklarende variabelen van de particuliere consumptie een verdergaande daling zouden indiceren.

De beide arbeidsmarktreesen laten zonder meer een zeer som-

ber beeld zien. Het zou kunnen zijn dat het aantal openstaande aanvragen nu zijn absolute dieptepunt heeft bereikt; de werkloosheid zal echter nog verder stijgen. De voor de Verenigde Staten geconstateerde, vrij forse daling van het werkloosheidspercentage heeft geen pendant in de Nederlandse, of algemener de Westeuropese ontwikkelingen op de arbeidsmarkt.

Een „op het oog” uitgevoerde conjunctuuranalyse, die geen rekening houdt met onderliggende positieve of negatieve trends, laat voor Nederland geen voor de hand liggende aanwijzing van een conjunctureel omslagpunt toe. Dat punt zou in november 1982 kunnen liggen, maar zelfs als dat zo is, dan is het herstel sinds november in ieder geval zwak geweest. We moeten naar andere aanwijzingen kijken om daar een zeker vertrouwen in het verdere verloop van de Nederlandse conjunctuur aan te ontlenuen.

Zo'n aanwijzing zou kunnen zijn dat het herstel bij onze belangrijkste handelspartner, de Bondsrepubliek, wel evident aanwezig is. Het zou zeer uitzonderlijk zijn als Nederland dit herstel niet zou volgen. De stijging van onze uitvoer, zoals die uit tabel 2 naar voren komt — hoe weinig eenduidig die ook moge lijken — mag mijns inziens toch wel als een verder signaal van herstel worden gezien. Ondersteuning kan ook komen van andere handelspartners wanneer wordt gekeken naar de indices van „leading indicators” die andere landen opstellen. Het *Economisch Dagblad* berekent maandelijks een indexwaarde voor Nederland, die is geconstrueerd uit de indices van de Verenigde Staten, West-Duitsland, het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en België. Het verkregen gewogen gemiddelde levert een dieptepunt op voor oktober 1982 en een duidelijke stijging daarna. Het lijdt al met al geen twijfel dat de wereldeconomie aan de weg omhoog is begonnen en dat Nederland, via de export, zal meeprofiteren van dit herstel.

Een vergelijking met 1976

Dat er niettemin her en der aarzelingen worden geuit, is overigens wel begrijpelijk. Drie jaren achtereenvolgens doen op zich zelf al de vooruitzichten versomberden. Het is dan goed te bedenken dat tijdens de presentatie van de *Miljoenennota 1976*, toen — naar achteraf zou blijken — het dieptepunt van de ernstige recessie 1974/1975 net gepasseerd was, de ramingen voor 1976 een beeld opleverden dat pessimistischer was dan de realisaties aangaven (zie tabel 3). Tabel 3 betreft weliswaar slechts het eerste hersteljaar, 1976 (1977 werd vervolgens te hoog voorspeld), maar waar het om gaat is dat een ernstige recessie aanleiding kan geven tot een onderschatting van dat eerste hersteljaar. Het „big slumps breed big booms” waar *The Economist* destijds de opgang mee beargumenteerde, blijkt niet een voor de hand liggende redeneertrant te zijn. Toch suggereert de conjunctuurtheorie dat in ieder geval de ingeteerde voorraden voor een aanvankelijk krachtig, door voorraadinvesteringen geïntroduceerd herstel zorgen.

Tabel 3. Ramingen en realisaties in een hersteljaar: 1976

	Realisaties		Ramingen voor 1976	
	1975	1976	MEV 1976	CEP 1976
Volume wereldinvoer (herwogen)	-2,9	13,2	8	6
Volume particuliere consumptie	3,4	5,7	3	3
Volume bruto investeringen bedrijven	-7,5	-6,2	-5	-6,5
Volume goederenuitvoer	-4,6	11,4	9	8,5
Volume goedereninvoer	-4,7	9,6	7,5	7,5
Productievolumen bedrijven	-1,7	5,6	4	4,5
Volume bruto nationaal product	-1,9	5,6	3,5	4,5
Werkloosheid (× 1.000 personen)	206	224	240	220

Bron: CPB

Wat voor 1976 vooral werd onderschat, was het herstel van de wereldhandel. Toen dat krachtig bleek te zijn, lieten de bestedings- en productie-indicatoren hogere stijgingspercentages zien dan voorspeld was. Iets dergelijks is er ook nu weer aan de hand. Het Planbureau schrijft dan ook in de *MEV 1984* (op blz. 15): „Het herstel van de wereldhandel vindt zijn meer dan duidelijke weerspiegeling in het verloop van de goederenuitvoer, dat gunstig was in de eerste maanden van dit jaar. De raming voor 1983 als geheel komt nu neer op een volumestijging van 3,5% ten opzichte van 1982, te vergelijken met 0% in het Centraal Economisch Plan 1983”. Het Planbureau tekent verder aan dat de Nederlandse uitvoer mede kan profiteren van het herstel omdat in ons exportpakket relatief veel intermediaire producten (bulkchemie, basismetaal, e.d.) zitten, waarvan de afzet eerder omslaat dan de rest van de conjunctuur. Het nu verkregen voordeel zou dan slechts tijdelijk zijn.

De „extra” uitvoer werkt wel door in andere indicatoren. Voor het productievolumen van bedrijven wordt nu een lichte stijging (+0,5%) verwacht, tegen een lichte daling (-0,5%) die in het *Centraal Economisch Plan 1983* voor dit jaar voorzien werd. De raming van de toename van de investeringen van bedrijven is met een half procent naar boven bijgesteld (van 3 naar 3,5). Het voorspelde gemiddelde werkloosheidsniveau komt nu uit op 800.000. Voor 1984 echter verwacht het CPB een verdere stijging van de werkloosheid tot een gemiddeld niveau van 900.000.

Verwachtingen voor 1984

Conjunctureel gezien is de meest interessante vraag niet hoe het verdere verloop van de economieën der westerse landen in 1983 zal zijn, maar wat er in 1984 gaat gebeuren. Zoals gezegd wordt een eerste hersteljaar als regel vooral gedragen door een weer aanvullen van geslonken voorraadbestanden. In de Verenigde Staten heeft het belastingverlagingsbeleid van president Reagan ervoor gezorgd, dat daar ook de particuliere consumptie sterk is gestegen. De bouwnijverheid daar heeft kunnen profiteren van de gedaalde lange rente, zij het dat het verbazingwekkend is dat het aantal in aanbouw genomen woningen stevig is blijven doorstijgen, ook toen de rentedaling stagneerde.

Wat gebeurt er echter in het tweede hersteljaar? De sleutelvariabele is dan het investeringsvolumen. Trekken de investeringen in vaste activa aan — en men moet dan denken aan een stijgingspercentage dat in de dubbele cijfers loopt — dan zou een terugkeer naar een normaal conjunctuurverloop verwacht kunnen worden. Blijft een krachtige investeringsimpuls van een à twee jaar echter achterwege, dan moet worden gevreesd dat deze conjunctuurencyclus de weg opgaat van zijn voorganger 1975-1979: een opleving gevolgd door een geleidelijke afvlakking, die dan eindigt in een nieuwe recessie.

Vanuit dit perspectief bezien lijkt het verstandig dat het Nederlandse kabinet het accent in zijn beleidsvoornemens heeft willen leggen op een verbetering van de investeringsvoorwaarden. Het is van het allergrootste belang dat de overheid een beleid voert dat ondernemers vertrouwen geeft. Blijkens hun reacties hebben in ieder geval de werkgeversverbonden vertrouwen in het kabinet-Lubbers. Het gaat er echter om of de leden van deze verbonden het vertrouwen van de leiding ook in investeringsbeslissingen vertalen.

Er zijn evenwel nog heel wat struikelblokken op de weg naar investeringsherstel. Het eerste is de lage bezettingsgraden waarmee industrieën uit de recessie van 1980-1982 komen. Tenzij te veel

verouderde capaciteit wordt meegeteld moet er nog heel wat onderbezetting ongedaan worden gemaakt alvorens aan uitbreidingen kan worden gedacht. Een tweede belemmering is de slechte vermogenspositie van ondernemingen. Verder is er de hoge reële rente, al wordt deze variabele misschien wel wat overschat als determinant van investeringsbeslissingen. Ten slotte zijn er de binnenlandse afzetverwachtingen die weer negatief worden beïnvloed door het complement van het lastenverlichtingsbeleid van het kabinet: de lastenverzwaring voor de burgers.

Zonder meer gerust op een goede afloop van deze conjunctuurencyclus kunnen we daarom niet zijn. De factoren die voor Nederland gelden, gelden namelijk ook voor de ons omringende landen. Alleen die landen die met een wat minder nijpend financieringstekort te maken hebben zouden een keuze tussen alleen maar kwaden kunnen vermijden. Het zal in dat verband ook interessant zijn om te zien hoe de situatie in de Verenigde Staten zich zal gaan ontwikkelen. Ondanks de tekortreducerende werking van een conjuncturele opleving hoort men allerwegen stemmen opgaan voor een beperking van het hoog opgelopen financieringstekort van de Amerikaanse overheid. Bezuinigingen en/of belastingverhogingen zouden dan uiterlijk in 1984 geïmplementeerd moeten worden. Het jaar 1984 is echter ook een verkiezingsjaar en het lijkt onwaarschijnlijk dat een van de beide grote partijen het risico zou willen lopen van een conjuncturele afremming vanwege belastingverhoging. Drastisch snoeien in de overheidsbestedingen is ook geen voor de hand liggende optie. De blauwtjes die Reagan tot dusver in het congres heeft gelopen betreffen vooral de bestedingenkant van het overheidsbudget.

Het voorgenomen Nederlandse beleid

Bij het bepalen van keuzen, wat aan de economie eigen is, ging het dit jaar voor de opstellers van de *Miljoenennota 1984* om afwegingen die al een aantal jaren moeten worden gemaakt:

- in welke mate moet worden omgebogen op de rijksbegroting in enge zin?
- in welke mate moet worden gekort op de salarissen van ambtenaren en trendvolgers?
- in welke mate moet worden bezuinigd op het stelsel van sociale zekerheid?
- in welke mate moet de collectieve-lastendruk worden gewijzigd?
- in welke mate kan nog extra worden gestimuleerd?
- in welke mate moet het financieringstekort worden teruggebracht?

Dit jaar was het voor het kabinet van het allerhoogste belang dat, ondanks alle tegenvallers, het financieringstekort zou worden teruggebracht. Het kabinet „kan het niet maken” om het financieringstekort in 1984 nog verder te laten oplopen. De verwachte daling, hoe gering ook, is daarom toch vrij essentieel voor het kabinetsbeleid. De keuzevrijheid beperkte zich daarmee tot een combinatie van ombuigingen, lastenverzwaringen en stimuleringsmaatregelen die de beoogde kleine daling van het financieringstekort teweeg zou brengen.

Het is aannemelijk dat het kabinet het belastingplan 1984 ter waarde van f. 3 mrd., dat uit het afwegingsproces is geresulteerd, zelf niet als een „fraai” resultaat ziet. De BTW-tarieven omhoog, een continuering van de „tijdelijke” verhoging van de marginale tarieven van de inkomstenbelasting vanaf de 40%-schijf, de tweeverdienersmaatregelen, het zijn maatregelen die haaks staan op de door het kabinet onderschreven *Contourennota* van oud-minister Van der Stee. Terwijl het kabinet wel de nodige sympathie gevoelt voor een „supply-side”-benadering van de Nederlandse economische problemen, blijkt de werkelijkheid van het ombuigen te weerbarstig te zijn om die benadering ten volle in praktijk te brengen. Na tien jaar van economische stagnatie, na tien jaar waarin de zorgen over het zwarte circuit steeds groter zijn geworden, komt het kabinet met maatregelen die de progressiviteit in ons inkomstenbelastingstelsel alleen maar groter maken.

Het is wel zo dat de voorkeur van het kabinet voor een lastenverlichting voor bedrijven (met o.a. de verlaging van de vennootschapsbelasting van 48 naar 43%) mij een juiste lijkt. Waar een keuze zich tussen die twee opties beperkt, moet inderdaad voorrang worden gegeven aan een lastenverlichting voor de sector waarop het

kabinet zijn hoop heeft gevestigd. Kostenverlichtingen/-verzwaringen moeten uiteraard in combinatie worden gezien met ombuigingen en eventuele additionele stimuleringsplannen. Toen duidelijk was dat er grenzen gesteld waren aan de mate waarin ombuigingen nog als „maatschappelijk haalbaar” konden worden beschouwd, was het geen kwestie meer van en-èn, maar van of het een of het ander. Het kabinet heeft in die zin de juiste keuze gemaakt.

De grens van het maatschappelijk haalbare is voor deze Miljoenennota gesteld op f. 11,7 mrd., de som van de maatregelen op het terrein van de sociale zekerheid, de arbeidsvoorwaarden in de collectieve sector, de volksgezondheid en de rijksbegroting in enge zin. In de confrontatie met de Tweede Kamer zal nog moeten blijken in hoeverre dit pakket ook gerealiseerd zal kunnen worden. Het moet niet uitgesloten worden geacht dat de Kamer nog wijzigingen zal aangebrengen die het totaalbedrag omlaag zullen halen.

Had het kabinet met een hoger „bod” moeten beginnen? Er zijn economen die menen dat het de voorkeur verdient om ambtenaren en trendvolgers in één keer met een forse salarisverlaging te confronteren in plaats van de salamitactiek van stukje bij beetje toe te passen. Ik denk dat die economen zich in hun oordeelsvorming enige zelfbeperking moeten opleggen. De acceptatie van ombuigingen, te beginnen met de 1%-norm van Duisenberg, blijkt in een bepaald tempo te verlopen. Dat tempo wordt bepaald door de feitelijke economische ontwikkelingen en door de algehele „geloofwaardigheid” van een kabinetsbeleid. Het blijkt dat nu maatregelen worden geaccepteerd die een aantal jaren geleden nog ondenkbaar waren. Het blijkt ook dat dit kabinet duidelijkheid heeft gebracht, vergeleken met zijn voorgangers, in de zin dat de keuzen die gemaakt worden helder traceerbaar zijn. Ook dit vergroot de acceptatie van het gevoerde beleid. Of er nog fors bezuinigd had kunnen worden wordt acht ik toch twijfelachtig.

Het is, met het oog op de toekomst, wel zaak om de aard van de ombuigingen nauwlettend te blijven volgen. Het bezuinigen zelf kan tot structurele verstoringen leiden die vroeg of laat tot nieuwe problemen zullen leiden. Een van die verstoringen is het „across-the-board”-karakter van de salarisbezuinigingen. Er is kennelijk nog geen mechanisme gevonden om te bezuinigen op een manier die overeenkomt met relatieve schaarsten. Het ligt voor de hand dat het steeds moeilijker zal worden om voor topposities in de ambtelijke wereld de hoogst gekwalificeerde personen te vinden, als de discrepantie met beloningen voor vergelijkbare functies in het bedrijfsleven steeds groter wordt. De kwaliteit van het ambtelijke apparaat zal dan steeds meer te lijden krijgen en het zal onvermijdelijk worden om later in de jaren tachtig een forse correctie op het gevolgde nivelleringsbeleid toe te passen.

Een ander, welbekend, bezuinigingsprobleem is dat het vooral de overheidsinvesteringen zijn geweest die verdrongen zijn in de slag om het krimpende budget. Als in brede kring, van liberalen tot socialisten, de gedachte onderschreven wordt dat de infrastructuurvoorziening tot de traditionele overheidstaken behoort, dan zou het een bron van ernstige zorg moeten zijn dat juist de uitvoering van die taak steeds minder goed mogelijk is geworden. Ook hier zal een forse correctie moeten plaatsvinden in de samenstelling van nog uit te voeren ombuigingspakketten.

Ten slotte, als laatste aspect van het keuzeproces, de mate van stimulering. Het kabinet heeft, via de lastenverlichting voor bedrijven, de weg van de indirecte stimulering gekozen. Gezien de politieke kleur van dit kabinet is dat ook de voor de hand liggende keuze. De intentie is om het programma van f. 6 mrd. dat vorig jaar aan het bedrijfsleven was toegezegd, ook uit te voeren. De FNV heeft in haar urgentieprogramma de weg van de directe stimulering gekozen, overigens in combinatie met ombuigingen die het financieringsstekort verder doen oplossen. De FNV denkt aan extra woningbouw, extra geld voor wegeaanleg en -onderhoud en aan een extra directe investeringsimpuls. Het is duidelijk dat een financieringsstekortverhoging taboe is voor Lubbers c.s. Het is ook de vraag wat men zich precies moet voorstellen bij een directe investeringsimpuls, anders dan in de vorm van overheidsinvesteringen. In het verleden heeft het Centraal Planbureau al eens opgemerkt dat het moeilijk was om de effecten van een directe impuls door te rekenen, omdat niet duidelijk was wat dit nu was. Men moet maar veronderstellen dat deze impuls, b.v. via de WIR, ook daadwerkelijk geëffectueerd wordt. Dit probleem keert bij het FNV-alternatief weer terug. Er is landelijk geen lijst bekend van investeringsprojecten die wachten op uitvoering, tenzij weer gedacht wordt aan meer traditionele, infra-

structurele werken (plan-Lieveense, plan-Waterman). Bij de beoordeling van stimuleringsplannen moet het structurele nut van deze plannen wel in het oog worden gehouden.

Stimulering, zoals de FNV bedoelt, mag van dit kabinet niet worden verwacht, noch gezien de betekenis die aan het terugdringen van het financieringsstekort wordt gehecht, noch gezien het soort georiënteerde markteconomie dat dit kabinet zich voorstelt. Het kabinet-Lubbers zal vinden dat het met een financieringsstekort van 12%, met een WIR, met fiscale-lastenverlichting voor bedrijven en met een Maatschappij voor Industriële Projecten (MIP) al voldoende stimulerend optreedt. Deze opmerking is wel verdedigbaar, zij het met de kanttekening dat de reële daling van de overheidsinvesteringen al gedurende jaren een contractieve invloed op de economie uitoefent.

Al met al meen ik dat over het totale pakket dat het kabinet-Lubbers in de *Miljoenennota 1984* heeft gepresenteerd, een positief oordeel kan worden gegeven. Het is vrij eenvoudig om op onderdelen kritiek uit te oefenen, maar de bestaande situatie laat nu eenmaal weinig speelruimte toe. Worden een paar parameters onaantastbaar vastgeprikt, dan volgt daaruit dat op andere punten pijn geleden moet worden. Dit jaar is de pijn gelegd bij de burgers van nu, wier welvaartsniveau nu teruggebracht is tot het niveau van het midden der jaren zeventig, in de hoop dat de burgers van de toekomst met een wat minder hoge overheidsschuld zullen worden geconfronteerd.

Ter vergelijking: enige andere landen

Het moge de Nederlandse regering tot troost zijn dat kabinetten elders in Europa met dezelfde netelige problemen opgezegd zijn als welke wij hier kennen. Het moge haar ook troosten dat in landen met een hoog financieringsstekort en met een grote collectieve sector nu veelal dezelfde bezuinigingsweg wordt ingeslagen. Zo zijn in de Deense begroting voor 1984 drastische bezuinigingen op de sociale voorzieningen aangekondigd. De Deense conservatieve regering heeft er niet aan kunnen ontkomen om diverse overheidstarieven te verhogen. De socialistische regering van Italië heeft eveneens tot een reeks omvangrijke bezuinigingen op de sociale uitkeringen en pensioenen besloten. Ze is van plan een ombuigingspakket ten bedrage van f. 60 mrd. te presenteren. Frankrijk is de weg opgegaan van belastingverhogingen, ook al meent president Mitterrand zelf dat de belastingdruk in zijn land te hoog is. De Nederlandse regering neemt, zo bezien, geen unieke maatregelen. Ook elders blijkt dat het stoppen van de groei van de overheidssector een uiterst pijnlijk proces is.

Conclusie

Het kabinet-Lubbers heeft met de *Miljoenennota 1984* een weg gekozen waarvan het meent dat deze tot structureel herstel van onze economie zal leiden. Van een conjuncturele stimulering van de economie ziet het in deze fase welbewust af. Wel veronderstelt het dat de Nederlandse economie zal meeprofiteren van de huidige cyclische opgang van de wereldeconomie. De richting waarin het de door een kabinet beheersbare variabelen wil sturen wordt niet principieel aangevochten. Dat wil zeggen, er zijn geen stromingen in Nederland die een blijvende stijging van het financieringsstekort voor ogen hebben, die een handhaving van het huidige stelsel van sociale zekerheid als haalbaar zien, die denken aan een verdergaande verhoging van de belastingdruk en die een daling van de besteedbare inkomens op korte termijn als vermijdbaar zien. Er is wel verschil van inzicht over de precieze „mix” van de maatregelen. Het kabinet heeft zelf een duidelijke keuze gemaakt: het geeft voorrang aan een verlaging van het financieringsstekort en aan lastenverlichting voor bedrijven. De inzichten die economen hebben over de dynamiek van economische ontwikkeling leiden er niet toe dat zij eenstemmig de keuze van het kabinet kunnen verwerpen. Anders gezegd: er bestaan onder economen verschillen van inzicht over die dynamiek, waardoor sommigen zullen menen dat het kabinet op de verkeerde weg is terwijl anderen zullen vinden dat het goede pad is ingeslagen. Ik behoor, met alle kwalificaties die hierover gemaakt zijn, tot de laatste groep.

J. J. van Duijn