

De Miljoenennota 1985: keerpunt en perspectief

DRS. J.A.H. BRON*

„Het is gelukt“ aldus de minister van Financiën in zijn voorwoord bij de Miljoenennota 1985 1) „een niet door iedereen geloofwaardig geacht keerpunt in 1984 te verwezenlijken“. Is het echt gelukt? Zijn de overheidsuitgaven niet langer onbeheersbaar meer? Kloppen de cijfers met betrekking tot het financieringstekort en is er een perspectief, niet alleen voor de minister van Financiën maar ook voor de marktsector waar honderdduizenden werknemers op zijn aangewezen voor een baan? Klassieke vragen bij de behandeling van een neoklassieke Miljoenennota.

Keerpunt

Een niet door iedereen geloofwaardig geacht keerpunt zou in 1984 zijn bereikt. Op de geloofwaardigheid werd dan ook in de vorige Miljoenennota een groot beroep gedaan. Enerzijds werd toen een daling van het tekort met 0,3% van het nationale inkomen gepresenteerd, geen al te royale ruimte om over een keerpunt te spreken, terwijl anderzijds grote onzekerheid heerste over de vraag of een aantal posten niet bijgesteld diende te worden. Met een stoet van plussen en minnen diende rekening te worden gehouden 2), kenschetsten Maan en Van Niekerk één jaar geleden op deze plaats de toen actuele Miljoenennota. Dat bleken ware woorden te zijn. Dank zij het herstel van de conjunctuur werd het echter vooral een stoet van plussen aan de inkomstenkant zodat de balans tussen inkomsten en uitgaven zich met 1,6 procentpunt van het nationaal inkomen verbeterde. Deze ontwikkeling werd reeds duidelijk bij de Voorlopige rekening 1983 (februari-nota 3) en de Voorjaarsnota 1984 4). In september 1983 schreef de minister dat een keerpunt het perspectief bood op sanering van de openbare financiën. Nu het keerpunt mede dank zij het economisch herstel is bereikt, wordt het tijd na te gaan of er perspectief is op blijvend herstel. Dat kan alleen indien de marktsector zich herstelt en de werkloosheid afneemt en er met het oog op de vele inkomensafhankelijke regelingen met een „open einde“ (zoals individuele huursubsidie, studietoelagen) voor de inkomensposities een verbetering zal optreden. Zo niet dan moet worden gevreesd dat de saneringsperiode van langere duur zal zijn.

De geest van de nota

Elke Miljoenennota staat in het teken van een bepaalde opvatting, een filosofie of een bepaalde aanpak. Er zijn nota's geweest die uitgebreid de problematiek behandelden wanneer van een procyclisch beleid diende te worden overgeschakeld op een anticyclisch beleid om oververhitting van de economie te voorkomen. Inflatie en een overspannen arbeidsmarkt waren toen de grootste zorgen. De huidige nota gaat uit van een terugtrekkende overheid. Daarbij geldt dat het proces van uitdijen niet omgekeerd is aan dat van inkrimpen. Er is geen sprake van een symmetrisch proces.

Het uit de micro-economie bekende verschijnsel 5) dat een toename van de uitgaven een ander tijdspad volgt dan een gelijke afname, gaat ook op voor de overheidsuitgaven. Kan men bij een toename kiezen uit diverse goederen of diensten die men nog

niet heeft, bij een afname moet men kiezen uit wat men al heeft en daarvan iets opofferen. De eerste reactie zal zijn economischer om te gaan met de beschikbare middelen en keuzen uit te stellen. Hierdoor neemt de kans toe op vertragingen in het aanpassingsproces, hetgeen reeds door diverse auteurs is gesignaleerd 6).

Aanpassing van de overheidsuitgaven heeft dan ook niet snel genoeg plaatsgevonden. Deze traagheid bracht velen er toe te spreken over de onbeheersbaarheid van de overheidsuitgaven. Het kabinet-Lubbers komt de eer toe met grote daadkracht en met voorbijgaan aan theorieën van stemmenmaximalisatie de tering naar de nering te zetten. Budgetteringingen zijn ingevoerd of worden overwogen, uitgavenniveaus zijn verlaagd, criteria zijn aangescherpt, toepassing van het profijtbeginsel is aanvaardbaar geworden, controlemogelijkheden worden uitgebreid en uiteraard ook de inkomstenkant is niet aan de aandacht ontsnapt.

Het beleid mikt daarbij op drie sporen: sanering van de overheidsuitgaven, herstel van de marktsector en uitbreiding van de werkgelegenheid. De Miljoenennota 1985 kiest bij het eerste spoor voor f. 9,3 mrd. aan ombuigingen, voor het tweede spoor stelt ze een lastenverlichting voor het bedrijfsleven in het vooruitzicht van f. 1,5 mrd. en in het kader van het derde spoor wordt f. 700 mln. uitgetrokken voornamelijk ten behoeve van de bestrijding van de jeugdwerkloosheid. Daarbij dient te worden aangetekend dat deze drie sporen blijkens de Miljoenennota niet los van elkaar staan. Sanering van de overheidsuitgaven schept de ruimte voor de marktsector waardoor op den duur de werkgelegenheid zal toenemen. Of dit proces zo automatisch, dus zonder ingrijpen, verloopt blijft daarbij voor velen een vraag. Los hiervan is er de derde fase tweeverdienersmaatregel-

*) De auteur is plv. directeur van het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven.

1) Zie de Miljoenennota 1985, 18 600, nr. 1, blz. 3. Indien in de tekst naar een bladzijde wordt verwezen is dit in alle gevallen de besproken Miljoenennota.

2) Drs. C.P. Maan en drs. N.C.M. van Niekerk, De Miljoenennota 1984 en de verwachte ommekeer, De stoet van plussen en minnen, ESB, 5 oktober 1983.

3) Voorlopige rekening 1983, 18 261, nr. 1 en nr. 2.

4) Voorjaarsnota 1984, 18 425, nr. 16.

5) I.S. Duesenberry, *Income, savings and the theory of consumers behaviour*, Cambridge, 1949.

6) Prof. dr. P.B. Boorsma, *Sanering in de collectieve sector*, TH Twente, Enschede, 1981.

len, die gepaard gaat met f. 500 mln. belastingverlichting en als maatregel niet zo gemakkelijk in de drie onderscheiden sporen is in te delen 7).

Tevens wordt melding gemaakt van een ook voor de komende jaren aanzienlijke ombuigingsproblematiek ter grootte van circa f. 25 mrd. Hierdoor wordt in 1989 een financieringstekort bereikt van circa 4%, hetgeen nodig is om de stijging van rente en aflossing binnen de perken te houden 8).

Beheersing van de overheidsuitgaven lijkt als begrip voor zich te spreken maar is daarmee allerminst duidelijk. Zo hoeft een ombuigingsproblematiek niet te wijzen op onbeheersbaarheid van het uitgavenpatroon. Ook los daarvan kan men van mening zijn dat er moet worden omgebogen, bij voorbeeld om te realiseren dat minder via de overheid en meer via de markt wordt geregeld. Het is voor te stellen dat dit budgettair-neutraal verloopt. Wanneer ombuigingen niet slagen dan pas kan er sprake zijn van een te geringe beheersing. Ombuigingen zelf zijn echter doelstellingen die in het politieke krachtenspel thuishoren.

De in de Miljoenennota vermelde onverwachte tegenvallers zijn wel serieuze factoren die op een onbeheersbaar karakter wijzen. In totaal komen deze posten uit op ruim f. 6 mrd. over de twee jaar sinds het aantreden van het kabinet-Lubbers. Van een aantal onderdelen wordt hiervan de grootte aangegeven in tabel 1.

Tabel 1. De belangrijkste regelingen die hebben bijgedragen aan de tegenvallende exogene ontwikkeling van de rijksuitgaven 1985 tussen Miljoenennota 1983 en Miljoenennota 1985, in mrd. gld.

Individuele huursubsidies	+ 1,1
Objectsubsidies voor woningbouw	+ 0,4
Bijstand thuiswonenden	+ 0,5
Studiefinanciering	+ 0,6
Exportkredietverzekering	+ 0,5
Afdrachten aan de Europese Gemeenschappen	+ 0,5
Oosterscheldewerken	+ 0,2
Totaal	+ 3,8

Bron: Miljoenennota 1985.

Van de zeven opgenomen posten hebben er vier betrekking op inkomensafhankelijke regelingen met een „open-eind“-karakter. Voor drie van deze vier regelingen zijn reeds maatregelen genomen of afgekondigd die een verder beroep moeten afremmen. Voor het rijksbudget vormen deze zeker een bedreiging, maar eenmaal ingevoerd zijn ze per definitie niet beheersbaar en zullen dat ook nooit uit zich zelf worden. Wel kan uiteraard worden getracht een halt toe te roepen aan de groei van de uitgaven door bij voorbeeld, zoals wordt voorgesteld, de bijstandsuitgaven ingeval van scheiding te beperken door partners voor de financiële gevolgen van de scheiding aansprakelijk te stellen.

De post afdrachten aan de Europese Gemeenschappen is vooral door het Britse optreden niet zozeer onbeheersbaar maar vooral onvoorspelbaar. Daarnaast is de landbouwproblematiek hierop van invloed. Dit is het gevolg van een onbeheerst productieproces van melkplassen en boterbergen. In de keuze wat men wil beheersen toont zich hierbij de meester.

Het Oosterscheldeproject dat bedoeld was om beheerst om te gaan met de getijdenstroming, is financieel volstrekt uit de hand gelopen. De aarzeling van het kabinet bij andere grote projecten duidt er wellicht op dat een groter kostenbewustzijn inmiddels zijn intrede heeft gedaan. Het is te hopen dat deze geest niet weer vervliegt onder invloed van de conjunctuurverbetering.

De stijging van de exportkredietverzekering, die blijkens de tekst (blz. 86) zelfs uitkomt op een cumulatief tekort van f. 1,5 mrd., en dat in een zeer korte periode, lijkt in dit licht het meest zorgwekkend. Voorgesteld wordt om maatregelen te treffen, zodat niet het gehele risico ten laste komt van het rijk. Dit is zeker nodig, evenals meer informatie over aard van de schade, de landen waarin de risico's zijn opgedaan en de bedrijven en/of sectoren die hierbij zijn betrokken.

De opvatting dat nog steeds sprake is van onbeheersbaarheid van de uitgaven kan helaas nog niet in haar tegendeel worden veranderd. Daar staat tegenover dat wel degelijk sprake is van een keerpunt. De beheersing is duidelijk toegenomen, zoals ook

de volumegroei van de uitgaven laat zien: voor de periode 1976/1979 is de volumegroei 5¼ procentpunt en voor de periode 1980/1983 3 procentpunt inclusief de gelden bestemd voor de werkloosheidsuitkeringen (WWV en RWW). Ook de daling van de collectieve-lastendruk wijst in die richting. Met een verwacht niveau van 52,6% daalt het zelfs beneden het in het Regeerakkoord afgesproken niveau van 1982, zijnde 53,6% van het nationaal inkomen. Er is dus een niveau bereikt dat een procentpunt lager ligt, en bovendien een jaar eerder dan overeengekomen.

Het „gat“ in de begroting

Traditioneel past bij een bespreking van de Miljoenennota het signaleren van eventuele gaten, dat wil zeggen of de uitgaven te laag of de inkomsten te hoog zijn geschat. Menig minister van Financiën heeft de weinig plezierige aanduiding „het gat van“ aan zijn naam verbonden gezien.

Ondanks de sterke reductie van het financieringstekort, zo blijkt uit de Miljoenennota, blijft de situatie zorgelijk omdat de tekortreductie nog achterloopt bij het daarvoor in het Regeerakkoord voorgenomen tijdpad. „De reductie met 0,8% is geringer dan werd beoogd“ (blz. 9). Deze 0,8% wordt gevonden door een vergelijking te maken van de vermoedelijke uitkomsten 1984 met de ontwerp-begroting 1985. Wellicht een juiste opstelling voor een minister van Financiën, ook indien het tekort in een jaar tijd met maar liefst f. 5 mrd. extra is gedaald. Ten slotte is de verleiding groot van het bezuinigingspad af te wijken, zo heeft het verleden geleerd.

Daar het tekort een saldo-begrip is richten we de aandacht eerst op de inkomsten en vervolgens op de uitgaven, waarna deze twee met elkaar in verband zullen worden gebracht.

De inkomsten vallen daarbij uiteen in een viertal categorieën, te weten de kostprijsverhogende belastingen zoals BTW, accijns e.d. en de belastingen op winst, inkomen en vermogen. Daarnaast zijn er twee belangrijke niet-belastingbronnen: de aardgasbaten en de diverse retributies e.d. Bovendien wordt nog rekening gehouden met een post diverse middelen bestaande uit verkoop en opbrengst staatschuld en liquiditeitsvoorschotten. In tabel 2 is een overzicht samengesteld op basis van de laatste drie Miljoenennota's.

Tabel 2. Inkomsten van het rijk naar vijf categorieën, in mrd. gld.

	Vermoedelijke uitkomsten		Ontwerpbegroting		
	1983	1984	1983	1984	1985
Kostprijsverhogende belastingen	41.080	45.000	38.850	44.000	46.050
Belasting op winst, inkomen en vermogen	50.920	50.000	50.250	49.250	50.950
Niet-belastingmiddelen	18.448	20.325	17.583	18.592	21.213
Aardgasbaten	12.850	15.050	14.900	13.650	15.300
Diverse middelen	1.290	1.290	1.290	1.290	1.290
Totaal	124.588	131.665	122.873	126.782	134.803

Bron: Miljoenennota 1983, 1984, 1985.

Uit de tabel valt af te leiden dat het verschil tussen vermoedelijke uitkomsten en ontwerpbegroting is toegenomen van f. 1.715 mln. voor 1983 tot maar liefst f. 4.883 mln. gulden in 1984. De inkomsten voor 1985 zijn dan ook duidelijk in opwaartse richting bijgesteld. Niettemin doet de raming van de aardgasbaten conservatief aan. (Deze raming weerspiegelt niet alle baten, voor een ander deel zitten deze in de belastingmiddelen.) Weliswaar is dit overeenkomstig de aanbeveling van de Studiegroep Begrotingsruimte om voorzichtige op structurele cij-

7) Miljoenennota 1985; van deze belasting kan een ontmoedigend effect uitgaan op het arbeidsaanbod.

8) In de Miljoenennota 1985 worden hiervoor drie varianten uitgewerkt, zie blz. 40 t/m 44. Opvallend is de lage nominale rente van 6% bij variant A en 6¼ % bij variant B. Bij een lage inflatie zijn dit redelijke schattingen indien de rente zich gedraagt zoals de boekjes zeggen.

fers gebaseerde ramingen te hanteren, maar met de huidige hoge dollarkoers zou een verhoging ook met de nodige prudentie toch meer in de lijn der verwachting liggen.

De kostprijsverhogende belastingopbrengsten zijn eveneens voorzichtig geraamd. De sterke stijging tussen 1983 en 1984 wordt niet voortgezet, ondanks de verwachte economische groei. Meer dan de helft van de inkomsten is afkomstig uit de omzetbelasting. Voor 1985 wordt rekening gehouden met f. 29,3 mrd. De opbrengst over 1984 bedraagt vermoedelijk f. 28,5 mrd. zodat een accres wordt geraamd van f. 800 mrd. Dat is een heel bedrag, maar nog altijd niet de helft van het vergelijkbare cijfer van vorig jaar. Toen werd bij een verwachte economische groei van 0,5% een toename verwacht van f. 1.9 mrd. Daar staat tegenover dat er dit jaar geen structurele verhoging zal plaatsvinden, zoals vorig jaar met de verhoging van het BTW-tarief.

De belastingen op inkomens, winst en vermogen zijn eveneens bescheiden toegenomen. Deze raming komt, gelet op het recente verleden, realistisch voor. Niet alleen daalde de opbrengst van 1983 op 1984, maar ook is de vennootschapsbelasting structureel verlaagd. Weliswaar zijn de financieel compensabele verliezen grotendeels verwerkt, aldus de Miljoenennota, maar goed inzicht op dit punt blijft moeilijk. Een lichte toename kan daarbij wel eens wegvallen tegen de in sommige categorieën optredende inkomensdaling. De plannen in het kader van de belastingen op tweeverdieners zorgen in deze categorie ook voor een vermindering van de belastingopbrengsten.

Dat de opbrengst van relevante niet-belastingmiddelen toeneemt duidt op een verdere economisering bij de overheid alsmede op een verdere doorvoering van het profijtbeginsel. Deze structurele veranderingen zijn van belang voor een beter besef dat bij alle verstrekte voorzieningen schaarse middelen moeten worden opgeofferd. Ook de winstafdrachten van overheidsbedrijven vallen onder deze post. Op grond hiervan is een stijgende tendens waarneembaar. De Macro Economische Verkenning 1985 (MEV) wijst er eveneens op dat de „niet-belastingmiddelen waaronder aardgasbaten, winstuitkeringen van overheidsbedrijven en woningwetrente sterk zullen toenemen”. Daar wordt wel rekening gehouden met de positieve invloeden van de conjunctuur en de doorwerking van de dollarkoers op de aardgasbaten 9).

Een apart punt vormt de reeds gememoreerde dollarkoers. Niet alleen is deze van invloed op de aardgasbaten maar zij bevordert ook direct de toeristenbalans en de uitvoer van goederen. In het meest recente Centraal Economisch Plan (CEP) staat een tabel die aangeeft wat de gevolgen zijn van een verhoging van de dollarkoers met 10%. Deze tabel is hier overgenomen.

Tabel 3. Gevolgen van een 10% hogere dollarkoers in 1984, in procentuele mutaties.

Invoerprijspeil	4	Volume particuliere consumptie	- 0,6
Uitvoerprijspeil	3	Volume goederenuitvoer	0 à 0,5
Consumptieprijspeil	0,7	Productievolume van bedrijven	0
Financieringstekort van de overheid op kasbasis	0	Reëel nationaal inkomen	- 0,5
Saldo lopende rekening (in mrd. gld.)	- 0,5		

Bron: CPB, CEP 1984.

Inmiddels (ten opzichte van het gehanteerde tijdstip van het CEP) is de dollarkoers met zo'n 30% gestegen. Weliswaar is er sprake van een vertraging waarmee aardgasprijzen aan de dollarkoers worden aangepast, maar de doorwerking moet nu toch al aanzienlijk zijn. Het financieringstekort van de overheid zal daarmee vermoedelijk in positieve zin kunnen worden bijgesteld. Ernstiger is dat als gevolg van een 10% stijging van de dollarkoers de invoer een prijsstijging van 4% laat zien. Toename van de inflatie is op grond hiervan voor 1985 te verwachten, hetgeen hard zal aankomen, daar een groot deel van de inkomens-trekkers nauwelijks of geen verbetering van hun inkomen mag verwachten.

De andere kant van de balans bestaat uit de uitgaven. Daarbij kunnen zich twee problemen voordoen. De ombuigingen kunnen minder worden dan verwacht en de uitgaven kunnen meer

stijgen dan nu wordt aangenomen. Lopen we de belangrijkste „risico-posten” in willekeurige volgorde door dan rijst het volgende beeld:

- de schoolgeldheffing van f. 140 mln. kon direct weer op fel verzet rekenen van de grote partijen uit de Tweede Kamer. Voorzichtigheidshalve zou nu al rekening gehouden kunnen worden met het niet doorgaan van deze heffing. Zeker is dat nog niet. Men mag verwachten dat de betrokken minister nog wel een argument paraat heeft nu de Kamer nog maar zo kort geleden deze maatregel zo massaal heeft verworpen;
- bevrozing van de kinderbijslag heeft eveneens reeds veel kritiek ontmoet. Indien deze maatregel geen doorgang zal vinden stijgen de collectieve uitgaven met circa f. 300 mln. Het financieringstekort blijft wegens het omslagkarakter van de kinderbijslag echter onaangestaan;
- verlaging van het uitkeringspercentage van een aantal sociale regelingen (WW, WWV, WAO) tot 70% ontmoet vooral bezwaar wat betreft de arbeidsongeschiktheidsregeling. Financiering hiervan gebeurt eveneens geheel buiten de overheid om. Dus er is nagenoeg geen invloed op het financieringstekort bij een wijziging. Dit geldt niet voor de WWV. Het ligt echter in de bedoeling deze te integreren met de WW en in zijn geheel ten laste te brengen van het Algemeen Werkloosheidsfonds (AWF). Gebeurt dit dan is het financieringstekort hierdoor niet meer beïnvloedbaar;
- de Ziektewetplannen. Ook hier geldt het een structurele maatregel die niet van grote invloed zal zijn op het tekort van het rijk.

De belangrijkste bedreiging voor het tekort naast bovenstaande posten komt vermoedelijk uit de sfeer van arbeidsvoorwaarden in de collectieve sector. Hiervoor wordt aan ombuigingen een bedrag geraamd van f. 2,5 mrd. Het pakket maatregelen is echter nauwelijks ingevuld om de minister van Binnenlandse Zaken gelegenheid te geven eerst overleg te laten voeren met de betrokken bonden van overheidspersoneel. Wat betreft het totaal van de uitkomsten over 1984 kan worden geconstateerd dat deze met een verrassende nauwkeurigheid van 99,9% juist werd voorspeld.

Het saldo van de uitgaven en inkomsten, het financieringstekort, bedraagt nu $164,245 - 134,803 = f. 29,442$ mrd. Vergelijken we dit cijfer met dat van de MEV, dan blijkt dat het CPB een tekort raamt van „ongeveer f 30 miljard, maar daaronder is begrepen f 2,3 miljard voor de lagere overheid (0,7%)” 10). In de opstelling van de Miljoenennota komt het financieringssaldo van de lagere overheid ter grootte van 1,2% van het nationaal inkomen nog eens bovenop het tekort van het rijk. De Miljoenennota wijst erop dat het verwachte financieringstekort van de lagere overheden in 1984 feitelijk minder was dan de trendmatig geraamde 1,2%, en wel 0,5%.

De Miljoenennota houdt echter vast, met een verwijzing naar de rapporten van de Studiegroep Begrotingsruimte, aan de trendmatige raming van het financieringssaldo van de lagere overheden. Bovendien neemt de Miljoenennota aan (blz. 50) dat het huidige lage niveau het gevolg is van het zeer lage niveau van de gemeentelijke kapitaaluitgaven. Een toename is allermindst uitgesloten en zou zelfs een logisch gevolg zijn van een aantrekkende economie. Met een ombuiging van circa een miljard gulden ten laste van het Gemeente- en Provinciefonds en met toenevende kosten, bij voorbeeld als gevolg van de bijstand waarmee de gemeenten worden geconfronteerd terwijl ook andere departementale bezuinigingen kunnen doorwerken in de gemeentelijke sfeer, is de veronderstelling van een toename van de uitgaven aan kapitaalgoederen van de lagere overheden niet erg overtuigend.

Concluderend kan worden gesteld dat als de tekenen niet bedriegen (soms doen ze dat, bij voorbeeld indien bepaalde ombuigingen niet worden gehaald, dan wel bepaalde inkomsten niet worden verkregen) er weliswaar sprake kan zijn van een gat,

9) CPB, *Macro Economische Verkenning*, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1984, blz. 17.

10) Idem.

maar dan met een ander teken dan in voorgaande jaren. Het blijft echter gaan om een raming van een tekort dat ook als het meevalt als te hoog dient te worden bestempeld.

Het gevaar voor de toekomst

De geest van de Miljoenennota is die van ombuigen ter wille van een min of meer automatisch herstel van de marktsector. Het gat van de Miljoenennota valt eerder mee dan tegen. Zo te zien zijn alle voorwaarden voor een herstel vervuld. Er dreigt echter een gevaar, namelijk dat het beleid zijn doel mist. Dan zullen de aantallen werklozen blijven toenemen. Ook na de stelselherziening blijft het eindstation de RWW, die bijna geheel ten laste komt van het rijk. Werkgelegenheidspolitiek is daardoor geen luxe beleid, maar harde financiële noodzaak. Het lijkt er op dat het kabinet dit is gaan beseffen en een aantal prikkels heeft ingebouwd bij de voorgestelde maatregelen die een herstel moeten bevorderen. De particuliere sector wordt aantrekkelijker gemaakt. Men speelt zo in op de marginale afweging tussen nut en offers. Vandaar dat in de aanhef bij dit artikel gesproken werd over een neoklassieke miljoenennota. In de neoklassieke school speelt de marginale afweging immers een grote rol. Door gebruik te maken van het effect van prikkels lijkt het kabinet het gevaar te bezweren van een uitblijven van het verwachte automatische herstel.

Zo heet het kabinet ondernemersvriendelijk te zijn. Niettemin kregen de ondernemers niet de gevraagde verdere verlaging van de vennootschapsbelasting met een procentpunt. Wel zal deze in 1986 doorgaan en wordt reeds nu aangekondigd dat voorbereidingen in de loop van 1985 zullen worden getroffen. Het kabinet wenste de lastenverlichting aan het bedrijfsleven te besteden aan verlaging van de werkgeverslasten om zo de ondernemers te prikkelen meer werknemers in dienst te nemen. De maatregel heeft bovendien als voordeel dat het ook werkzaam is voor bedrijven en instellingen die geen vennootschapsbelasting betalen.

In feite keert het kabinet daarbij terug op de beleidslijn uit het kabinet-Den Uyl, toen onder druk van de arbeidskostentheorie aanzienlijke rijksbijdragen werden verstrekt aan de sociale fondsen. Deze bijdragen zijn in de loop der tijd steeds meer teruggetrokken, echter zonder dat dit de uitgaven van het rijk sterk heeft verminderd zoals tabel 4 laat zien.

Tabel 4. *Financiering van de sociale zekerheid, in procenten van het nationale inkomen (tussen haakjes de aandelen in het totaal)*

	1960	1965	1970	1975	1980	1984
Sociale premies	8,5 (84)	11,7 (86)	15,1 (85)	19,3 (78)	20,2 (73)	23,4 (76)
Rijksbijdragen	0,5 (5)	0,7 (5)	1,0 (6)	1,9 (8)	3,8 (14)	0,8 (2)
Rechtstreekse overheidsfinanciering	1,1 (11)	1,2 (9)	1,7 (9)	3,4 (14)	3,7 (13)	6,7 (22)
Totaal overheid	(16)	(14)	(15)	(22)	(27)	(24)
Totaal	10,1	13,6	17,8	24,6	27,7	30,9

Bron: Miljoenennota 1985.

Er heeft voornamelijk een verschuiving plaatsgevonden tussen rijksbijdragen en rechtstreekse overheidsfinanciering. Telt men deze op dan kan worden geconstateerd dat in 1984 het aandeel van het rijk in de financiering van de sociale zekerheid nog altijd twee procentpunten hoger ligt dan in 1975.

De vraag is nu of er een prikkel uit zal gaan van de verlaging van de werkgeversbijdragen. Denkbaar is dat het verstreken van rijksbijdragen aan de sociale fondsen minder heeft gewerkt omdat deze maatregel niet zichtbaar werd op het niveau van het individuele bedrijf. De prikkel zal overigens vermoedelijk dan pas gaan werken indien actoren zich bewust worden dat ook door deze maatregel de bedrijfsresultaten positief worden beïnvloed. Dan dient ten minste met een half jaar „aanlooptijd” rekening te worden gehouden.

Het kabinet laat het hier niet bij. De maatregelen met betrekking tot de arbeidsvoorwaarden voor de collectieve sector, hoewel nog niet feitelijk ingevuld, laten een tweede prikkel zien. Na twintig jaar trendbeleid is in 1984 voor het eerst met dit beleid gebroken en het ziet er niet naar uit dat dit spoedig door dit kabi-

net zal worden hersteld. In de opvattingen van het kabinet past een gedifferentieerde loonvorming. Passend is dan ook dat voor de eigen sector een eigen koers zal worden gevaren. Reeds voor de resultaten bekend zijn uit de studie naar de pakketvergelijking lijkt deze koerswending duidelijk te worden. Vermindering van de aantrekkingskracht van de publieke sector om zo bij te dragen aan herstel van de aantrekkingskracht van de particuliere sector, dat lijkt de prikkelende boodschap. Bovendien zorgt vermindering van de belasting- en premiedruk er voor dat de werknemers in de particuliere sector er nog eens 2% op vooruitgaan zonder dat dit een uitstraling heeft op de werknemers in de publieke sector. Ook hier geldt dat sprake is van voorwaarden-scheppend beleid om herstel mogelijk te maken.

Moeilijker ligt het bij de maatregelen op het terrein van de sociale zekerheid. Zijn de voorstellen alleen maar bezuinigingen of mag er ook meer van worden verwacht. Het kabinet neemt op de komende stelselherziening een voorschot door per 1 januari 1985 de uitkeringspercentages van de WW, WWV en de WAO ter verlagen tot 70% (met een maximum) van het laatstverdiende loon. Dat er geen verschil meer bestaat tussen de werkloosheidsregelingen en de arbeidsongeschiktheidsverzekeringen is goed te beargumenteren gelet op het streven een aantrekkingskracht van een der beide regelingen te vermijden. Ten einde een signaalwerking te voorkomen is het verstandig om ervoor te zorgen dat deze twee groepen werklozen en arbeidsongeschikten, niet met elkaar worden vermengd. In het recente verleden is dat veel te veel gebeurd en dat heeft er voor gezorgd dat de ongunstige aspecten van onze economische ontwikkeling veel te laat werden onderkend. Of er ook een herstel ontstaat doordat de afstand tussen uitkeringshoogte en loonniveau wordt vergroot en zo dus een derde prikkel gaat vormen, is op objectieve gronden moeilijk aan te geven 11).

Tot slot

De Miljoenennota 1985 is geen vrolijke nota. Mensen moeten weer inleveren terwijl hun bereidheid daartoe afneemt omdat ze al ingeleverd hebben en omdat ze juist nu vele gunstige berichten zien over het economisch herstel. Om toch weer offers te kunnen vragen is nodig meer te bieden dan alleen het perspectief van geseeneerde overheidsfinanciën. Daarvoor is nodig dat een perspectief wordt geopend op economisch herstel 12).

De prikkels om de marktsector aantrekkelijker te maken en financieel meer ruimte te geven werken in de juiste richting. Ondertussen blijven de investeringen echter achter bij het gewenste niveau. Welke redenen hieraan ten grondslag liggen is niet duidelijk. Zijn het afzetverwachtingen of verwachtingen over het ondernemersklimaat op langere termijn of is het de bekende traagheid waarmee aanpassingsprocessen zich plegen af te spelen? Aanpassingsprocessen kosten nu eenmaal tijd. Het kabinet heeft echter niet zoveel tijd meer. De volgende Miljoenennota zal het werkelijke perspectief dienen te bieden waarnaar in deze nota wel wordt gewezen maar waar nog geen uitzicht op bestaat. „Ik kan het paard wel naar de drinkplaats brengen” heeft de minister-president eens gezegd „maar ik kan het niet laten drinken”. Misschien vergist hij zich en is het paard een ezel. Een gerichte schop wil dan wel eens helpen.

Jacques Bron

11) Drs. J.A.H. Bron, F. van Gaans en drs. R.D.J. Nieuwenhuizen, *Integratie van werkloosheidsregelingen*, Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven, IOO-reeks nr. 7, 's-Gravenhage, 1983.

12) Bedacht dient te worden dat afgezien van conjuncturele schommelingen de werkgelegenheid in de particuliere sector sinds het eind van de jaren zestig niet meer is gestegen.