

Kiezen en delen

In de loop van dit jaar stellen de politieke partijen hun verkiezingsprogramma's voor de periode 1990-1994 vast. Deze documenten bevatten gewoontegetrouw onder meer veronderstellingen over en doelstellingen voor de groei van de nationale economie, het financieringstekort en de collectieve-lastendruk. Tevens brengen zij de beschikbare budgettaire ruimte voor nieuw of aanvullend beleid in kaart. In deze bijdrage verkennen de auteurs de beleidsmarges voor de periode 1990-1994. Deze worden in het bijzonder bepaald door de economische groei, de publieke financiën en de komst van de interne Europese markt.

PROF. DR. C.A. DE KAM* – DR. W.A. VERMEEND**

Vooraf dank zij de opleving van de internationale conjunctuur ontwikkelt de Nederlandse economie zich op het ogenblik voorspoedig. Sedert 1984 ligt de groei van het reëel nationaal inkomen gemiddeld boven de 2% per jaar. Voor 1988 en 1989 wordt nu – in afwijking van eerdere prognoses – een hogere groeivoet van 3 à 3,5% verwacht. In het licht van deze cijfers en gelet op de thans beschikbare prognoses voor de economische ontwikkeling op middellange termijn, lijkt het mogelijk voor de periode 1990-1994 uit te gaan van een trendmatige reële economische groei van 2,5% per jaar.

De prestaties van de Nederlandse economie hangen in belangrijke mate af van ontwikkelingen in de wereldeconomie. Dat houdt tegelijk in, dat de mogelijkheden om de groei van onze economie door nationale beleidsmaatregelen te verhogen niet overschat mogen worden. Zulke maatregelen zullen, nog sterker dan thans het geval is, vooral gericht moeten zijn op versterking van de internationale concurrentiepositie van ons land.

In dit verband is vooral van belang dat een sociaal-economisch klimaat ontstaat dat gunstig is voor een voortgezette matiging van de loonkosten¹. Het tot stand komen van kwalitatief hoogwaardige bedrijfsinvesteringen is evenzeer van belang. Daaraan kan de overheid een bijdrage leveren door een verhoging van haar eigen investeringen in infrastructuur en menselijk kapitaal. Het laatste vereist meer nadruk op en een kwaliteitsverbetering van onderwijs en scholing. Het is een noodzakelijk voorwaarde voor een duurzame economische ontwikkeling en de technologische vernieuwing van Nederland in de jaren negentig.

Interne Europese markt

Het proces van de geleidelijke eenwording van Europa zal een toenemende invloed hebben op de beleidsruimte van nationale overheden. Afzonderlijke lidstaten kunnen het zich steeds minder permitteren om ontwikkelingen elders in de Gemeenschap te veronachtzamen. Het wordt voor bedrijven en natuurlijke personen steeds eenvoudiger

om zich daar te vestigen waar de condities voor het ondernemen in verhouding het gunstigst zijn. Loopt Nederland te veel uit de pas, met name op financieel-economisch gebied, dan kan onze internationale concurrentiepositie op langere termijn verslechteren. Hoewel Nederlandse thans in de ogen van buitenlandse investeerders in bepaalde opzichten een sterke positie heeft, is onze positie niet onbewolkt. In dit verband noemt een recent McKinsey-rapport speciaal "labour costs, which are perceived to be less competitive than in alternative economies"². Reeds nu kan worden gesignaleerd dat Europese overheden in toenemende mate met elkaar in de slag gaan om buitenlandse investeerders aan te trekken. Daarbij wordt hoge prioriteit gegeven aan de werving van kennis-intensieve industrieën waarvoor hoog gekwalificeerd personeel is vereist. In de strijd om (het behoud van) dergelijke bedrijfsvestigingen spelen met name drie factoren een belangrijke rol: voldoende aanbod van hooggeschoold personeel, de aanwezigheid van instellingen waar (technologisch) toonderzoek wordt verricht, en een gunstig fiscaal klimaat³.

De publieke financiën

Onze verkenning van de beleidsmarges in de komende kabinetsperiode begint met een korte terugblik. Sinds 1983 is het beslag van de publieke sector op het netto nationaal inkomen (nni) gereduceerd van 71% tot ongeveer 65% nni.

* Vakgroep Algemene economie, Rijksuniversiteit Groningen.

** Lid van de Tweede Kamer der Staten-Generaal voor de Partij van de Arbeid.

1. H.H.F. Wijffels, Economische politiek voor de jaren negentig, ESB, 19 oktober 1988, blz. 971.

2. McKinsey & Company. *The Attractiveness of the Netherlands for foreign investors*, An opinion survey of foreign companies, november 1988.

3. Bij de vestiging van dit type 'schone' investeerders zouden lage belastingtarieven een belangrijke rol kunnen spelen. Zie: W.F.C. Stevens, Belastingharmonisatie in de EG – halen wij het jaar 2000? *Het Financieele Dagblad*, 27 oktober 1988.

Dit jaar zou de publieke-uitgavenquote volgens ramingen van het Ministerie van Financiën verder kunnen dalen tot 63% nni⁴. In guldens van het lopende jaar zijn de publieke uitgaven tot 1988 voortdurend gestegen. De bedoelde quote zakte vooral door de groei van het nationaal inkomen (het noemereffect). De bevroering en de eenmalige verlaging (in 1984) van de salarissen van het overheidspersoneel verklaren meer dan een kwart van de daling van de uitgavenquote gedurende de periode 1983-1989. De prijs van de ambtelijke arbeid werd aan banden gelegd, het volume werd ontzien. De werkgelegenheid bij de overheid is tussen 1983 en 1988 zelfs nog met 1,5% toegenomen, van 733.000 tot 744.000 arbeidsjaren⁵.

De andere groep die via de publieke sector een inkomen ontvangt, de uitkeringsontvangers, groeide tussen 1983 en 1989 met meer dan 600.000 uitkeringsjaren⁶. Ondanks deze forse volumegroei, met bijna 20%, leverden de uitkeringsontvangers in absolute zin de voornaamste bijdrage aan achtereenvolgende bezuinigingsoperaties. Door het wettelijk minimumloon los te maken van de index van de regelingslonen, door een verlaging van de bovenminimale uitkeringen (van 80% tot 70% van het laatstgenoten dagloon), alsmede door bezuinigingen op subsidieprogramma's liepen de overdrachten aan gezinnen met bijna 3% NNI terug. Voor het overige wordt de daling van de uitgavenquote verklaard door het vrijwel geheel wegvallen van de (netto) kredietverlening door de overheid (2% nni) en door de gestage vermindering van de materiële bestedingen (met 1% nni). Tabel 1 vat het voorafgaande samen.

Tabel 1. Mutatie publieke uitgaven (in % nni), 1983-1989

Jaar	Loonsom aan gezinnen	Overdrachten Krediet- verlening	Materiële bestedingen	Totaal
1983	13,7	32,9	2,4	71,2
1989	11,5	30,1	0,4	63,2
Mutatie	-2,2	-2,8	-2,0	-8,0

Bron: Miljoenennota 1989, blz. 370.

Het verminderde beslag vanuit de publieke sector maakt het mogelijk om het financieringstekort in de periode na 1983 met circa 4% NNI te reduceren, tot ongeveer 6% NNI in 1989. Daarnaast is in de jaren 1986-1988 een omvangrijke tegenvaller bij de aardgasbaten verwerkt, ter grootte van nog eens 4% NNI. De beschikbaar gekomen ruimte is dus niet gebruikt voor lastenverlichting. Op macroniveau ligt het peil van belastingen en sociale premies (voor 1989 geraamd op 52% nni) nauwelijks lager dan bij het aantreden van het eerste kabinet-Lubbers (in 1983 was het 52,5% nni) en het is hoger dan tijdens de start van het tweede kabinet-Lubbers (in 1986 was het 50,7% nni)⁷.

Bij de raming van de budgettaire ruimte in de periode 1990-1994 gaan wij uit van een jaarlijkse reële groei van 2,5%. In afwijking van de laatst gepubliceerde middellange-termijnverkenning van het CPB veronderstellen wij een jaarlijkse inflatie van 2% (in plaats van 0,75%). Voor gegevens over het toekomstige verloop van de publieke uitgaven putten wij uit drie bronnen. Voor de ontwikkeling van de rijksuitgaven en de niet-belastingontvangsten (bij ongewijzigd beleid) baseren wij ons op de meerjarcijfers in de Miljoenennota 1989⁸. In eerste aanleg veronderstellen wij dat de bruto schaalsalarissen van het overheidspersoneel in de eerste helft van de jaren negentig bevroren zullen blijven. Wegens incidentele loonsverbeteringen is ruim 1 procent ingezet. Ook de uitkeringen blijven bevroren; er vindt geen indexering plaats zoals de Wet aanpassingsmechanismen minimumloon en sociale uitkeringen (WAM) eist. Cumulatief resulteert dit in een koopkrachtverlies van 8%.

Het volume van de sociale zekerheid ontwikkelt zich in hoofdzaak overeenkomstig de vooruitberekeningen in de *Financiële nota sociale zekerheid 1989*. Gegeven de veronderstelde economische groei kan de werkgelegenheid jaarlijks met 65.000 tot 75.000 personen toenemen. Omdat extra arbeidsaanbod wordt uitgelokt, zal de geregistreerde werkloosheid met circa 20.000 personen per jaar kunnen dalen. De collectief gefinancierde ziektekosten groeien met 1% per jaar, overeenkomstig de cijfers in het *Financieel overzicht zorg 1989*.

Op basis van deze veronderstellingen zou de publieke-uitgavenquote tot 1995 verder kunnen dalen, met in totaal ongeveer 6% nni. Bij een nationaal inkomen van circa f 500 mrd in 1994 ontstaat – bij een constant financieringstekort en een gelijkblijvend macropoel van belastingen en premies (in % nni) – door de daling van de uitgavenquote een budgettaire ruimte van cumulatief circa f 30 mrd. Deze ruimte kan worden gebruikt voor:

- tekortreductie;
- verlichting van de lastendruk;
- nieuw beleid.

Wat betreft mogelijke beleidsintensivering valt met name te denken aan een versterking van het werkgelegenheidsbeleid en het milieubeleid⁹ en aan een verbetering van de (bevroren) inkomens die ten laste van de publieke sector komen.

Tekortreductie

Volgens het geldende regeerakkoord dient het financieringstekort van het rijk in 1990 uit te komen op 5,25% nni. Naar onze opvatting is het gewenst een deel van de ruimte (f 30 mrd.) te gebruiken voor een verder gaande beperking van het tekort in de jaren na 1990. Dezer dagen krijgt het kabinet het advies van de interdepartementale Studiegroep Begrotingsruimte over het in de jaren negentig te voeren begrotingsbeleid. De Studiegroep meent dat het financieringstekort in de volgende kabinetsperiode jaarlijks met 0,5 à 0,75 procentpunt omlaag moet. In 1994 bedraagt het tekort dan 3,25% (respectievelijk 2,25%) nni. De laatstbedoelde optie legt beslag op ruwweg de helft (f 15 mrd.) van de geraamde ruimte. Mede gelet op andere desiderata (zie tabel 2) lijkt het realistisch om uit te gaan van een tekortreductie met een half procent nni per jaar. Deze optie legt beslag op een derde (f 10 mrd.) van de geraamde ruimte en is voldoende om vanaf 1994 een verder oplopen van de staatschuldquote te voorkomen.

Uiteraard geeft een minder snelle tekortreductie extra ruimte voor uitgavenverhoging (of voor lastenverlichting). Wij achten dit niet raadzaam. Sinds het midden van de jaren zeventig is de schuldquote hoog opgelopen; in 1990 bedraagt de staatschuld bijna f 300 mrd. De hiermee gepaard gaande stijgende rentelasten drukken andere posten van de begroting, en de groeiende (her)financieringsbehoefte maakt de positie van de overheid op de kapitaal-

4. Miljoenennota 1989, blz. 370.

5. Centraal Bureau voor de Statistiek, *Nationale rekeningen 1987*, blz. 181; Centraal Planbureau, *Macro economische verkenning 1989*, blz. 76. Aandacht verdient dat de werkgelegenheid in arbeidsuren is gedaald door 5% arbeidsduurverkorting.

6. *Financiële nota sociale zekerheid 1989*, blz. 8.

7. Centraal Planbureau, *Centraal economisch plan 1988*, blz. 332-333; *Macro-economische verkenning 1989*, blz. 18.

8. *Miljoenennota 1989*, blz. 132-135 en blz. 150-288. Wij hebben de groei van de uitgaven voor defensie en ontwikkelings samenwerking geëlimineerd, omdat deze berust op beleidsmatige afspraken voor de lopende kabinetsperiode. Deze posten zijn weer opgevoerd in tabel 2.

9. J. Pen, Een beleid voor de jaren negentig, *ESB*, 11 mei 1988, blz. 457-459.

markt op wat langere termijn kwetsbaar. Een verdere kortreductie is eveneens gewenst omdat beleidsmakers daardoor meer armslag krijgen om bij de eerstvolgende recessie desgewenst een conjunctuurstimulerend beleid te voeren.

Om al deze redenen moet het financieringstekort geleidelijk aan terug naar een structureel lager niveau, zodat de schuldquote ten minste wordt gestabiliseerd, en deze bij voorkeur daalt. Op zichzelf biedt deze pragmatische vuistregel geen aanknopingspunten voor de uiteindelijk gewenste structurele waarde voor het tekort. Wij laten dit punt hier echter rusten. De publikatie van het rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte zal ongetwijfeld een impuls geven aan de verdere gedachtenvorming over een structurele normering van het tekort.

Lastendruk

Hoewel een internationale vergelijking van het belasting- en premiepeil in een aantal opzichten problematisch is, bestaat er geen verschil van mening over dat de lastendruk in ons land tot de hoogste in het OESO-gebied behoort¹⁰. Gezien deze koppositie is een verhoging van het belasting- en premiepeil ongewenst, mede met het oog op onze internationale concurrentiepositie. Er lijkt wel discussie mogelijk over de vraag of, en zo ja, in welke mate en op welke manier moet worden gestreefd naar een verlaging van de lastendruk. De nadruk die het zittende kabinet in dit verband legt op de loon- en inkomstenbelasting leidt gemakkelijk tot misverstanden: het macropeil van deze belasting ligt in ons land beneden het OESO-gemiddelde. Onze relatief hoge lastendruk wordt bovenal veroorzaakt door de premies voor de sociale verzekeringen¹¹. Wij menen dat lastenverlichting op zichzelf gewenst is. Deze zou bij voorkeur betrekking moeten hebben op de sociale premies. Hierbij kan worden gedacht aan 1% nni (f 5 mrd.).

Allereerst kan zo een bijdrage worden geleverd aan de verkleining van de wig (het verschil tussen loonkosten en nettoloon) en aan de matiging van de loonkosten. Door de lastenverlichting specifiek te richten op een vermindering van de loonkosten van lager betaalde werknemers, zouden de kansen op werk voor slecht of weinig geschoolden kunnen worden vergroot. Gerichte loonkostensubsidies worden hierdoor op termijn minder noodzakelijk.

Voorts nemen de mogelijkheden voor het voeren van een eigen belastingbeleid af door internationale ontwikkelingen op fiscaal gebied. In vrijwel alle OESO-landen zijn of worden de tarieven van met name de heffingen op inkomen en winst (drastisch) verlaagd. Nederland valt wat betreft het vpb-tarief (35%) niet uit de toon. Bij de loon- en inkomstenbelasting krijgen we na de herziening met ingang van 1990 ('Oort') een onevenwichtige tarieflijn, met schijfpercentages van 7, 50 en 60¹². Deze bizarre tariefopbouw van de inkomstenbelasting kan tot ongewenste effecten en fiscale constructies aanleiding geven. Een evenwichtiger tariefopbouw kan gemakkelijk worden verwezenlijkt. Vooral politieke dogma's bemoeilijken echter een zakelijke beoordeling van de daartoe noodzakelijke fiscalisering van (een deel van) de premies voor de volksverzekeringen. Ons toptarief ligt straks wat hoger dan in de ons omringende landen en het is al bij een lager inkomen van toepassing. Daar staat tegenover dat bepaalde aftrekposten hier ruimer kunnen worden toegepast, in het bijzonder de renteaftrek. Een (verdere) beperking van aftrekposten zou een budgettair neutrale verlaging van het 50%- en 60%-tarief mogelijk maken (zie hierna).

Bij de kostprijsverhogende belastingen (btw en accijnzen) zijn vooral de ontwikkelingen in de EG-12 van belang. Gemeten aan de voorstellen van de Commissie bestaat er

thans geen reden de btw-tarieven aan te passen, omdat het normale (18,5%) en het verlaagde (6%) tarief beide liggen binnen de door de Commissie voorgestelde grenzen. In de eerste helft van de jaren negentig mag het verschil met het Duitse tarief (thans 14%) wegens te verwachten grenseffecten niet meer dan één of hooguit twee punten blijven. Voor een verdere aanpassing van de btw-tarieven zou daarom wellicht budgettaire ruimte moeten worden gereserveerd. Dit is minder noodzakelijk naarmate de kans toeneemt dat de Duitse autoriteiten het btw-tarief verhoogen.

Tegenvallers

Wij hebben de de budgettaire ruimte berekend door uit te gaan van een tamelijk zonnige groeiverwachting en geen buffer in te bouwen voor te verwachten overschrijdingen van het meerjarencader van de rijksbegroting. Hoe gevoelig de resultaten zijn voor de veronderstelde *economische groei* moge uit het volgende cijfer blijken. Een onverhoopte vertraging van de groei met 1 procentpunt per jaar brengt mee dat over de periode 1990-1994 ruim een derde van de eerder gepresenteerde budgettaire ruimte verdamppt.

Wat betreft begrotingsoverschrijdingen, gedurende de afgelopen kabinetsperiode(n) was sprake van omvangrijke *tegenvallers*. Niet in het regeerakkoord vastgelegde *beleidsintensiveringen* vergden eveneens grote bedragen. Gedurende de periode 1983-1986 was met tegenvallers en beleidsintensiveringen in de sfeer van de rijksbegroting *jaarlijks* in totaal ruim f 5 mrd gemoeid, in de periode 1987-1989 ging het hierbij om f 3,5 mrd per jaar¹³. Daarbij zijn de overschrijdingen in de sfeer van de sociale zekerheid nog buiten beschouwing gelaten. Deze tellen op tot f 2 mrd (in 1988) respectievelijk f 3 mrd (cijfer voor 1989)¹⁴.

De komende jaren zal de kans op overschrijdingen toenemen. Deze worden immers afgezet tegen eerder opgestelde ramingen van het uitgavenverloop bij ongewijzigde voortzetting van het beleid. De bedoelde ramingen zijn de afgelopen jaren steeds krappere opgezet, waardoor de kans op tegenvallers uiteraard toeneemt. De kans dat gesignaleerde tegenvallers volgens de regels van het stringente begrotingsbeleid worden gecompenseerd, lijkt steeds kleiner te worden. Het maatschappelijk draagvlak voor bezuinigingen op de publieke uitgaven brokkelt af¹⁵. Het lijkt daarom verstandig bij de beleidsbepaling een reserve voor tegenvallers in te bouwen van ten minste een half procent nni (f 2,5 mrd.)¹⁶.

Nieuw beleid: werkgelegenheid

De uitbreiding van de werkgelegenheid zal vooral moeten komen van economische groei en voortgezette matiging van de loonkosten. Bij de door ons veronderstelde groei zou de werkgelegenheid (in personen) in de periode

10. *Financiële nota sociale zekerheid 1989*, blz. 109.

11. C.A. de Kam, *Tax reform in a welfare state. The case of the Netherlands, 1960-1987*, Groningen/Den Haag, 1988, blz. 39.

12. Over het inkomen in de eerste schijf wordt ook 28% wegens premies voor de volksverzekeringen geheven. Het gecombineerde tarief in de eerste schijf is dus 35%.

13. G. Zalm, *Beheerst of losbandig? Openbare uitgaven*, 1988, nr. 6, blz. 250.

14. Centraal Planbureau, *Macro-economische verkenning 1989*, blz. 19-20.

15. Sociaal en Cultureel Planbureau, *Sociale en culturele verkenningen 1989*, blz. 7.

16. C.A. de Kam, J. de Haan, C.G.M. Sterks, *Rationeler en beter beheer*, ESB, 12 oktober 1988, blz. 949.

1990-1994 kunnen toenemen met 260.000 à 300.000. Hierbij is geen verder gaande arbeidstijdverkorting verondersteld. Mede door het uitgelokte extra arbeidsaanbod zal de werkloosheid in deze periode naar verwachting met niet meer dan 80.000 verminderen. De harde kern van langdurig werklozen zal door de groei van de werkgelegenheid niet aan een baan komen. In brede kring leeft dan ook de overtuiging dat een intensivering van de werkloosheidsbestrijding gewenst is. Uitgaande van het officiële werkloosheidscijfer van het CBS (circa 425.000) zijn ruim honderd-duizend werkzoekenden direct op de arbeidsmarkt inzetbaar. Bijna een kwart miljoen mensen staat al langer dan twee jaar achtereen als werkzoekende geregistreerd. Deze groep is, gemiddeld genomen, moeilijk bemiddelbaar.

Om de kans op een baan voor deze langdurig werklozen te vergroten, komen drie instrumenten in aanmerking: scholing, gerichte verlaging van de loonkosten op en vlak boven het minimumniveau, en werkgelegenheid in de publieke sector.

Vrij algemeen wordt onderkend dat (vooral marktgerichte en permanente) scholing van zowel werknemers als werklozen meer nadruk moet krijgen. Het wordt evenwel steeds duidelijker dat een belangrijk deel van de harde kern van de langdurig werklozen, hoofdzakelijk laag opgeleide werkzoekenden, geen of onvoldoende baat zal hebben bij de op zichzelf gewenste uitbreiding van om-, her- en bijscholingsprogramma's. Daarbij komt dat volgens vrij algemeen onderschreven analyses de hardnekkige werkloosheid onder deze groep mede een gevolg is van de te hoge prijs die op het ogenblik voor dit soort arbeid moet worden betaald¹⁷.

Een gerichte verlaging van de loonkosten kan daarom een bijdrage leveren aan vergroting van de werkgelegenheid voor laag opgeleiden. Met als uitgangspunt dat een verlaging van het netto minimumloon uit sociaal oogpunt ongewenst is, is onlangs een initiatief-wetsontwerp Vermeend ingediend om de loonkosten voor werknemers op of vlak boven het minimumloon *structureel* te verlagen, zonder dat het brutoloon en de koopkracht van de betrokken werknemers worden aangetast¹⁸. Het werkgelegenheidseffect van deze maatregel wordt geraamd op circa 65.000 personen. Het kabinet is echter van plan een minder ver gaande en bovendien *tijdelijke* regeling voor loonkostenverlaging te treffen, waarvan het werkgelegenheidseffect wordt geraamd op 20.000 personen¹⁹. Gezien de aard en het structurele karakter van dit specifieke werkloosheidsprobleem zal dit beperkte instrument ontoereikend blijken te zijn.

Het ligt in de bedoeling dat per 1 maart 1989 een regeling van kracht wordt op grond waarvan bedrijven die werkervaringsplaatsen beschikbaar stellen voor langdurig werklozen, vrijstelling van betaling van een aantal werkgeverspremies krijgen (volgens de regeling Vermeend/Moor), en bovendien op jaarbasis voor iedere werkervaringsplaats f 15.000 subsidie kunnen ontvangen. Voorwaarde is dat de betrokken werkloze langer dan drie jaar zonder baan is geweest en heeft deelgenomen aan een heroriënteringsgesprek. Wij hebben twijfels over de effectiviteit van deze gecompliceerde regelgeving²⁰.

Al deze instrumenten – hoe nuttig ook – zijn in hun huidige opzet en bereik onvoldoende om de werkloosheid in de eerste helft van de jaren negentig afdoende te bestrijden. Waar de markt faalt, dient de overheid corrigerend in te grijpen. Het is denkbaar, dat de overheid de langdurig werklozen in dienst neemt. Gegeven het niveau en de structuur van de overheidssalarissen is er echter weinig budgettaire ruimte voor een uitbreiding van het aantal ambtenaren. Los daarvan is het de vraag, of het overheidsapparaat om deze reden moet groeien. In ieder geval voldoet de doelgroep van de langdurig werklozen in het algemeen niet aan de (hoge) eisen die de overheid stelt. Dit betreft met name het opleidingsniveau.

Het voorafgaande leidt tot de conclusie dat de (langdurige) werkloosheid in het begin van de jaren negentig slechts substantieel kan worden teruggedrongen door uitkeringsgelden productief te maken. Wie deze weg – om welke reden ook – afwijst, kan niet pretenderen de werkloosheid werkelijk te willen aanpakken. Voor de grote groep van langdurig werklozen die geen baat zal vinden bij het algemene en specifieke arbeidsmarktbeleid dienen arbeidsplaatsen te worden 'gemaakt', waarin zij, gegeven hun bekwaamheden, direct inpasbaar zijn. Gezien de grote regionale en lokale verschillen in aard en omvang van de werkloosheid zouden lokale overheden de mogelijkheid moeten krijgen *reguliere* banen te realiseren in de sfeer van de niet-winstbeogende dienstverlening. Er is genoeg te doen. De werkzaamheden bij gemeenten en instellingen in de non-profit sector zullen in de praktijk betrekking hebben op kinderopvang, ouderenzorg, sport en recreatie, het onderhoud van de openbare ruimte, het tegengaan van de kleine criminaliteit²¹, enzovoort. In lijn hiermee behandelt de Kamer binnenkort het initiatief-wetsvoorstel van de kamerleden. Buurmeijer en Leijnse voor de oprichting van gemeentelijke 'arbeidspools', die beogen langdurig werklozen een arbeidsplaats te garanderen²². Deelname is voor benaderde werklozen in beginsel verplicht. Wij zijn ons er overigens van bewust dat een deel van de langdurig werklozen uit de doelgroep niet gemakkelijk direct inzetbaar is.

Door de geschetste aanpak kunnen verschillende doelstellingen tegelijk worden bereikt: werklozen doen werker-
varing op in een reguliere baan en de geloofwaardigheid van de verzorgingsstaat neemt toe doordat wordt benadrukt dat tegenover rechten (op een gegarandeerde arbeidsplaats) ook plichten staan. De nationale welvaart groeit doordat in tal van thans onvervulde behoeften wordt voorzien²³. Voor loonkostenverlaging, scholingsfaciliteiten, kostenvergoedingen en andere kosten van het arbeidsmarktbeleid moet een bedrag worden gereserveerd dat oploopt tot in totaal 0,4% nni (f 2,0 mrd.) in 1994.

Nieuw beleid: infrastructuur en milieu

Er lijkt thans een brede maatschappelijke overeenstemming te bestaan dat de komende regeringsperiode aanzienlijk meer geld dient te worden uitgetrokken voor investeringen in de infrastructuur en ter verbetering van onze leefomgeving. Voor investeringen in de infrastructuur zou een bedrag oplopend tot f 1 mrd in 1994 kunnen worden ingezet. Behoud en herstel van het zwaar aangetaste milieu vraagt om een beleid dat is gericht op een duurzame ontwikkeling van de nationale economie. Niet alleen de overheid maar evenzeer burgers en bedrijven zullen hieraan moeten bijdragen. De bijdrage zal enerzijds bestaan uit een breed pakket van milieumaatregelen en anderzijds uit een sterk milieubewust gedragspatroon. Daaraan zijn voor alle betrokkenen kosten verbonden.

17. Centraal Planbureau, *Gevolgen verlaging minimumloonkosten, een verkenning*, Den Haag, september 1988.

18. Tweede Kamer, vergaderjaar 1988-1989, 20982.

19. Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 9 december 1988, Tweede Kamer, vergaderjaar 1988-1989, 20800 XV, nr. 33.

20. Ministerie van WVC, *Maatregelen voor werklozen. Wat werkt... en wat niet?* Evaluatie-onderzoek uit zeven Westeuropese landen bijeengebracht, Rijswijk, november 1986, blz. 31 e.v.

21. Blijkens experimenten gaat het grootste effect op de daling van de kleine criminaliteit uit van strategische surveillance door toezichhouders. Zie: J. Junger-Tas, *Criminaliteitspreventie in de praktijk, Socialisme en Democratie*, 1988, nr. 12, blz. 358.

22. Tweede Kamer, vergaderjaar 1986-1987, 19940.

23. C. A. de Kam, *Snoeien om te groeien, ESB*, 14 oktober 1987, blz. 972.

Volgens een recent rapport zullen de milieukosten voor de overheid hoofdzakelijk betrekking hebben op apparaatskosten, onderzoek, natuurbeheer en bodemsanering. Geraamd wordt dat de jaarlijkse kosten voor de overheid zullen oplopen van f 1,6 mrd. (in 1985) tot f 3 mrd. in 2010²⁴. Door hogere energieprijzen en een ruimere toepassing van het beginsel dat de vervuiler betaalt, zouden huishoudens worden geconfronteerd met hogere lasten, oplopend tot circa 3% van de koopkracht in 2010. Volledige doorberekening van de milieukosten van bedrijven in de consumptieprijzen zou gezinnen nog eens 2% van de koopkracht kosten. De centrale overheid dient eventueel maatregelen te treffen om de lagere inkomensgroepen hiervoor te compenseren.

Hoewel de milieuvervuiling, gezien het grensoverschrijdende karakter en de noodzaak concurrentievervalsing tegen te gaan, via Europese maatregelen moet worden aangepakt, zal ons land door specifieke Nederlandse omstandigheden (hoge bevolkingsdichtheid, kwetsbare watervoorzieningen) voorop moeten lopen bij het nemen van maatregelen. Dit kan het Nederlandse bedrijfsleven ten opzichte van buitenlandse concurrenten voor extra kosten plaatsen. Daarom kan een beperkte financiële tegemoetkoming van de overheid noodzakelijk zijn. Daarbij zal naar ons oordeel de nadruk moeten worden gelegd op het *voorkomen* van vervuiling, en de stimulering van hergebruik, energiebesparing en de ontwikkeling van de noodzakelijke milieutechnologie²⁵. Dit leidt tot lagere bestrijdingskosten en een zuiniger gebruik van natuurlijke hulpbronnen. De huidige praktijk van het bestrijden van milieubelasting na het ontstaan ervan door 'end of pipe'-maatregelen is kostbaar. Volgens *Zorgen voor morgen* is door een andere aanpak van de vervuiling een hogere economische groei mogelijk dan bij voortzetting van de thans gangbare praktijk. Voor diverse milieumaatregelen lijkt, oplopend naar 1994, ten laste van de rijksbegroting een bedrag van minimaal f 1,5 mrd. noodzakelijk.

Koppeling van inkomens

Wij nemen aan dat de contractionen in de periode 1990-1994 gemiddeld gesproken niet meer stijgen dan de inflatie (2% per jaar). Het incidenteel strookt met de ruimte door de gemiddelde verbetering van de arbeidsproductiviteit. Herstel van de parallelle inkomensontwikkeling in de marktsector en in de publieke sector (door koppeling van ambtenarensalarissen en uitkeringen aan de trend van de regelingslonen) zou een bedrag vergen dat oploopt tot

Tabel 2. Globale benadering budgettaire ruimte en mogelijke claims, 1994^a

Budgettaire ruimte	30
Mogelijke claims:	
Tekortreductie	10
Lastenverlichting	5
Reserve voor niet-gecompenseerde uitgavenoverschrijdingen	2,5
Werkgelegenheidsbeleid	2,0
Investerings in infrastructuur en milieu	2,5
Herstel koppeling van inkomens via de publieke sector	11
Ontwikkelingshulp 1,5% nni ^b	1,5
Defensie-uitgaven groeien reëel met 2% per jaar ^b	0,8
Totaal	35,3

a. Miljarden gulden van 1994.

b. Zie voetnoot 8.

f 11 mrd. in 1994, ten opzichte van het eerder gepresenteerde uitgavenverloop.

Verschillende argumenten pleiten voor een herstel van de koppelingen. Sommigen vinden een parallelle inkomensontwikkeling de hoeksteen van een redelijk inkomensbeleid. Een ander argument is dat door het voortdurend verder achterblijven van de ambtenarensalarissen bij de lonen in de marktsector de positie van de overheid op de arbeidsmarkt in toenemende mate wordt verzwakt, waardoor de kwaliteit van de publieke voorzieningen wordt bedreigd. Bovendien zal na herstel van de koppelingen de bereidheid tot loonmatiging in de marktsector groter zijn, omdat de vakbeweging bij vele gelegenheden heeft benadrukt hoeveel belang zij aan een parallelle inkomensontwikkeling hecht. Leijnse heeft onlangs de argumenten voor en tegen de koppeling van de uitkeringen op een evenwichtige manier afgewogen. Wij delen zijn conclusie dat het herstel van een objectief aanpassingsmechanisme voor minimumloon en uitkeringen gewenst is. De wet zou moeten aangeven in welke omstandigheden beleidsmatige afwijkingen van dit mechanisme kunnen worden overwogen²⁶. Bij de door ons veronderstelde economische ontwikkeling lijkt er voor zo'n beleidsmatige afwijking geen aanleiding te zijn.

Confrontatie

Tabel 2 geeft een confrontatie van de eerder berekende budgettaire ruimte (f 30 mrd) en enkele in het voorafgaande besproken 'claims'. Voor alle posten geven wij de mutatie tussen 1990 en 1994 (in miljarden gulden van 1994). Daarbij is het verloop van de desbetreffende posten tussen beide jaren 'in het midden gelaten'. Een voorbeeld kan dit verduidelijken. Bij een gelijkmatige tekortreductie wordt het tekort jaarlijks met een half procent nni verminderd (= f 2,5 mrd. in gulden van 1994). Het is ook denkbaar de tekortreductie in de eerste helft van de komende kabinetsperiode te concentreren, door het tekort zowel in 1991 als in 1992 met een vol procent nni te verminderen (= f 5 mrd. in gulden van 1994). In beide gevallen wordt het tekort tussen 1990 en 1994 met 2% nni teruggebracht. Deze mutatie is te vinden in tabel 2. Op vergelijkbare wijze kunnen mutaties bij de uitgaven en de lastenverlichting op uiteenlopende wijze over de vier jaar worden uitgesmeerd. De uitgaven voor het werkgelegenheidsbeleid zouden bij voorbeeld 'naar voren' kunnen worden gehaald.

Tabel 2 beoogt de keuzen die politieke partijen bij de opstelling van hun verkiezingsprogramma moeten maken, globaal te kwantificeren. De tabel laat zien dat door de hier besproken claims (en door continuering van de beleidsmatige afspraken voor defensie en ontwikkelingssamenwerking) de beschikbare budgettaire ruimte reeds met f 5 mrd. wordt overschreden. Deze problematiek wordt gehalveerd, indien geen reserve wordt gevormd voor overschrijdingen van het meerjarenkader. De budgettaire ruimte zou niet overschreden worden als bovendien het tekort met f 2,5 mrd. minder wordt gereduceerd, of indien de ingezette lastenverlichting zou worden gehalveerd. Ook kunnen geringere bedragen worden uitgetrokken voor de in tabel 2 vermelde beleidsintensiveringen. Daarnaast is het mogelijk de

24. Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieuhygiëne, *Zorgen voor morgen*, Nationale milieuverkenning 1985-2010, Alphen aan den Rijn, 1988, blz. 441 e.v.

25. Initiatief-wetsontwerp Vermeend/Melkert, Tweede Kamer, vergaderjaar 1988-1989, 20872.

26. Frans Leijnse, De blijvende noodzaak van een rechtvaardig inkomensbeleid, *Socialisme en Democratie*, 1988, nr. 10, blz. 296-297.

defensie-uitgaven reëel constant te houden, waardoor f 0,8 mrd. voor andere doeleinden beschikbaar komt.

Het spreekt vanzelf dat het afwegingsprobleem wordt verzaamd, indien partijen in meer of mindere mate geld willen uittrekken voor niet in tabel 2 opgenomen beleidsintensiveringen.

Ten slotte willen wij er op wijzen dat, afgaande op tabel 2, de fameuze 60%-norm voor de publieke-uitgavenquote tegen het midden van de jaren negentig binnen bereik komt, ook als het tekort met 2% nni wordt gereduceerd en de overige budgettaire ruimte geheel wordt gebruikt voor de financiering van de publieke uitgaven²⁷.

Bezuinigen door balansverkorting

Door te bezuinigen op het uitgavenverloop bij ongewijzigd beleid (zoals hier gedefinieerd) ontstaat extra budgettaire ruimte. Het is hier niet de plaats om de contouren van een mogelijk ombuigingsbeleid te schetsen. Wij willen echter de aandacht vestigen op de mogelijkheid het omvangrijke financiële twee-richtingenverkeer tussen publieke en particuliere sector in te dikken. De SER noemt dit: balansverkorting²⁸. Het gaat hierbij om het gelijktijdig, in samenhang en over een breed front omlaag brengen van tarieven, subsidies en aftrekposten. Deze aanpak biedt het voordeel van een gelijkmatiger spreiding van nadelen (door het vervallen van aftrekposten en subsidies) en voordelen (door tariefverlaging). Door een aantal van zulke programma's (waarmee in 1983 in totaal f 26 mrd. was gemoeid) met een kwart te korten, zou in de eerste helft van de jaren negentig een bedrag van f 8 mrd. tot f 9 mrd. voor tariefverlaging beschikbaar komen (gulden van 1994)²⁹. De

koopkrachteeffecten van een dergelijke omvangrijke operatie die gericht is op balansverkorting, zouden zorgvuldig in kaart moeten worden gebracht.

Kiezen of delen

In dit artikel is de budgettaire ruimte voor de jaren 1990-1994 op globale wijze verkend. Door uit te gaan van 2,5% reële groei per jaar, stabilisatie van de schuldquote in 1994 (op 76% nni) en bij herstel van de koppeling van de inkomens via de publieke sector aan de trend van de regelingslonen, is er in de beschouwde periode weinig ruimte voor lastenverlichting dan wel beleidsintensiveringen. Hierbij is rekening gehouden met de vorming van een op zichzelf bescheiden reserve voor te verwachten overschrijdingen van het meerjarencader van de rijksbegroting en bij de sociale verzekeringen. Valt de economische groei onverhoopt lager uit dan 2,5% per jaar, dan ontstaan bijzonder grote problemen³⁰.

**Flip de Kam
Willem Vermeend**

27. B. de Vries, 60%: een verantwoorde norm? *ESB*, 21 oktober 1987, blz. 988-994; B. de Vries, 60%: een verantwoorde norm? Nabeschouwing, *ESB*, 2 maart 1988, blz. 235-239.

28. Sociaal-Economische Raad, *Advies sociaal-economisch beleid op middellange termijn 1988-1992*, Den Haag, 1988, blz. 39-60.

29. C.A. de Kam, F.G. van Herwaarden, Het tarief na Oort: belasten met mate, *ESB*, 29 juni 1988, blz. 612-613.

30. F.W. Rutten, Economie en openbare financiën. In: *Bestuur en meesterschap*. Opstellen over samenleving, staat en sturing, Den Haag, 1988, blz. 146-150.