

P
Politiek

Tussenbalans: gemiste kans

Tijdens de besprekingen die hebben geleid tot de formatie van het derde kabinet-Lubbers is onder meer vastgelegd dat halverwege de rit een tussenstand zou worden opgemaakt van economie en openbare financiën ('mid-term review'). Op voorstel van de Raad van State (in zijn commentaar op de *Miljoenennota 1991*) wordt de operatie sinds een half jaar aangeduid met de Nederlandse term 'tussenbalans'. De tussenbalans vormt een hulpmiddel om het hoofd te bieden aan onzekerheden die eigen zijn aan de gebruikelijke begrotingsplanning voor een gehele kabinetsperiode. Een evaluatie halverwege de kabinetsperiode kan de begroting weer in lijn brengen met de eerder overeengekomen budgettaire doelstellingen door passende corrigerende maatregelen te nemen.

De mogelijkheid van zo'n tussentijdse herijking was in 1989 des te noodzakelijker omdat het financieel-economische fundament van het huidige regeerakkoord broos en uitermate kwetsbaar was. Zowel CDA als PvdA wilden de herkenbaarheid van de nieuwe coalitie vergroten door 'eigen' beleidselementen toe te voegen, zonder dat zij daarvoor voldoende middelen wisten vrij te maken. De bijna f 5 mrd. die werd uitgetrokken voor nieuw beleid kon alleen bij elkaar worden gesprokkeld door uit te gaan van tamelijk werkelijkheidsvreemde veronderstellingen (bij voorbeeld over de loonontwikkeling) en door creatief boekhouden¹. Zo werden op voorhand omvangrijke 'inverdieneffecten' van het beoogde beleid ingeboekt; voorts werd gerekend op een hogere opbrengst door intensivering van de fraudebestrijding. De kosten van een aantal nieuwe beleidsmaatregelen werden zo optimistisch mogelijk benaderd (onderschat). Ondanks teleurstellende ervaringen in het verleden werd het evenmin nodig geacht een financiële buffer aan te brengen om onvermijdelijke tegenvallers op te vangen.

Vrijwel direct na het aantreden van het kabinet dienden zich, zoals kon

worden verwacht, financiële tegenvallers aan. De minister van Financiën dwong zijn collega's tot temporisering van de afgesproken beleidsintensiveringen. De eerste Miljoenennota (1991) van de nieuwe coalitie maakte duidelijk dat het in het regeerakkoord uitgestippelde tijdspad voor het financieringstekort in 1991 alleen kon worden gevolgd door een omvangrijk pakket ombuigingen. Deze werden wederom voor een belangrijk deel met creatief boekhouden ingevuld: het betaaltijdstip van de rijksbijdrage voor de financiering van de kinderbijslag werd verschoven (AKW-schuif), de prijscompensatie voor de ministeries werd geschrapt, de winstafdracht van de Nederlandsche Bank werd vervroegd². De *Miljoenennota 1991* bevatte voorts een onverwacht openhartige uiteenzetting over de begrotingsproblemen voor de rest van de kabinetsperiode³. De bewindsman van Financiën presenteerde een meerjarig budgettair totaalbeeld dat voor 1992 al een overschrijding van de norm voor het financieringstekort met een vol punt (f 5,5 mrd.) suggereerde. Daarbij was nog geen rekening gehouden met de rente die intussen bijna drie punten hoger was dan voor de jaren na 1991 was voorzien; dit impliceerde extra rente-uitgaven van f 3 à 4 mrd. Door onzekerheden als gevolg van de Golfcrisis achtte het kabinet het echter verantwoord met compenserende maatregelen te wachten tot het verschijnen van de (naar voren gehaalde) tussenbalans waarbij het begrotingsbeeld op basis van de dan geldende macro-economische inzichten zou worden geactualiseerd⁴.

Tussenbalans

De nu gepubliceerde tussenbalans brengt voor een bedrag van f 17 mrd. aan financieel vuil boven water. Zowel de Miljoenennota als de tussenbalans wekken de suggestie dat de noodzakelijke aanpassingen het gevolg zijn van onzekerheden over macro-economische grootheden door internationale ontwikkelingen. Uit bijlage 2 van de tussenbalans blijkt echter dat de besluitvorming *niet* is gebaseerd op een geactualiseerd integraal macro-economisch beeld en uit becijferingen van het Centraal Planbureau blijkt dat de tegenvallers *niet* voortvloeien uit tegenvallende internationale ontwikkelingen. Volgens het CPB groeit de wereldhandel naar huidige inzichten zelfs ruim een half

procentpunt sneller dan destijds bij de opstelling van het regeerakkoord werd aangenomen. De groei van de export wordt thans hoger geschat dan bij de opstelling van het regeerakkoord. Ook de werkgelegenheid ontwikkelt zich gunstiger dan verwacht. De in de tussenbalans geraamde problematiek van f 17 mrd. is grotendeels terug te voeren op ontwikkelingen en feiten die ten tijde van de opstelling van het regeerakkoord of in ieder geval bij de opstelling van de *Miljoenennota 1991* al bekend waren. De vooronderstelde rentevoet (6 procent na 1991) is van meet af aan door iedere deskundige in twijfel getrokken.

De problematiek ter grootte van f 17 mrd. bestaat volgens cijfers uit bijlage 1 van de tussenbalans om te beginnen uit de al genoemde dreigende overschrijding van het tekort in 1994 met 1 procentpunt (f 5,5 mrd.). Verder zijn als gevolg van de hogere rentevoet veel hogere bedragen gemoeid met rentebetalingen en object-subsidies voor de sociale woningbouw (f 3,7 mrd.). De structurele belastingtegenvaller uit 1990 verslechtert het begrotingsbeeld met f 2,8 mrd. Deze laatste post was bij de opstelling van de *Miljoenennota 1991* weliswaar nog niet in volle omvang bekend, maar is louter het gevolg van ramingsfouten. Hetzelfde geldt voor de overige bestanddelen, die samen optellen tot f 17 mrd. De tegenvallers bij de ziekte- en arbeidsongeschiktheidsregelingen zijn eerder het gevolg van ontbrekend beleid dan van macro-economische ontwikkelingen. De oorzaak van de hoger dan verwachte contractloonstijging is, gegeven de gang van zaken in het bedrijfsleven en de krapte op delen van de arbeidsmarkt, meer het gevolg van te laag ingezette verwachtingen dan van een extravagante loonontwikkeling. De tussenbalans bevestigt dat het regeerakkoord is gebaseerd op drijfzand en laat tevens zien dat het afgelopen najaar op grond van oneigenlijke argumenten is gewacht met het nemen van de noodzakelijke maatregelen. Omdat de mogelijkheden om verantwoord om te buigen verminderen, naarmate voor de implementatie van de noodzakelijke ingrepen minder

1. Zie C.G.M. Sterks, Het regeerakkoord, *Openbare uitgaven*, nr. 6, 1989, blz. 250-252.

2. *Miljoenennota 1991*, blz. 14.

3. Idem, blz. 65.

4. Idem, blz. 65.

tijd resteert, heeft het kabinet ongetwijfeld kostbare maanden verloren laten gaan.

Tekortreductie

De kloof van *f* 17 mrd. wordt in de tussenbalans overbrugd door uitgavenbeperkingen tot een totaalbedrag van *f* 12,8 mrd. plus *f* 4,7 mrd. aan inkomensvergrotenende maatregelen. In veel commentaren op het gepresenteerde pakket is benadrukt dat onvoldoende wordt omgebogen om de tekortdoelstelling voor 1994 te bereiken. Volgens ramingen van het CPB komt het tekort voor 1994 uit op 3,8 procent van het nationale inkomen. De minister van Financiën laat er echter geen twijfel over bestaan dat de afgesproken doelstelling voor het tekort nog niet overboord is gezet. In een interview met *NRC Handelsblad* verklaarde hij: "Ik raak echt niet in paniek om een marge van een paar miljard. Het financieringstekort van 3,25% wordt gehaald. Natuurlijk wordt het gehaald"⁵.

Deze uitspraken getuigen van groot optimisme. Veel van de aangekondigde ombuigingsmaatregelen zijn 'boterzacht' en vaak nog niet concreet ingevuld⁶. Over een aantal taakstellingen ter beperking van de subsidies moeten nog afspraken worden gemaakt; voor efficiëncyverbeteringen wordt meer dan *f* 1 mrd. ingezet; beperking van het ziekteverzuim binnen de collectieve sector moet bijna *f* 1 mrd. opleveren; het aantal arbeidsongeschikten en het ziekteverzuim moet op nog onbekende wijze worden teruggedrongen (*f* 3,75 mrd.); hetzelfde geldt voor de halvering van de geraamde kosten van de wassende stroom asielsezoekers (*f* 0,65 mrd.). Hier worden de fundamenten gelegd voor toekomstige besparingsverliezen. Er zijn in feite alleen concrete maatregelen aangekondigd op het terrein van de volkshuisvesting (*f* 1,4 mrd.), defensie (*f* 0,8 mrd.), ontwikkelingssamenwerking (*f* 0,5 mrd.) en bij de afroaming van het pensioenfonds voor werknemers in de gepremieerde en gesubsidieerde sector (*f* 0,5 mrd.). De opbrengstverhogende maatregelen ter grootte van *f* 4,7 mrd. omvatten deels zeer controversiële maatregelen, zoals het afschaffen van de rente- en dividendvrijstelling en de aftrek van consumptieve rente.

Lastendruk

Tijdens de eerste twee kabinetten-Lubbers vielen de belastingontvangsten elk jaar *f* 4 tot 8 mrd. hoger uit

dan eerder was geraamd, terwijl ook de uitgaven voortdurend hoger waren dan begroot. Dit patroon lijkt zich te hebben gewijzigd⁷. Ten opzichte van de *Miljoenennota 1991* blijven de belastingopbrengsten in 1994 *f* 2,8 mrd. achter. Met name de opbrengst van de vennootschapsbelasting pakt veel lager uit. Volgens de *Februarinota* vielen de belastingopbrengsten in 1990 al *f* 3,7 mrd. tegen⁸. Door de tegenvallende belastingopbrengst kunnen de belastingtarieven en premiepercentages worden verhoogd zonder de doelstelling voor de collectieve-lastendruk te schenden. Naar de letter van het regeerakkoord is er dan ruimte om de lastendruk de komende jaren met *f* 5 mrd. te verzwaren, om zo de tekortdoelstelling te halen. Deze lastenverzwaringen zullen zich echter vertalen in hogere loonstijgingen en, bij toepassing van de koppeling, in hogere collectieve uitgaven en een hogere collectieve-lastendruk. De lonen staan toch al onder opwaartse druk. Volgens bijlage 5 van de tussenbalans heft het kabinet strafport op onwelkome uitkomsten van de loononderhandelingen door de extra kosten die daarmee samenhangen af te wentelen op werkgevers en werknemers in de vorm van hogere premies. Volgens de gangbare economische theorie leidt ook deze vorm van afwenteling echter alleen maar tot hogere loonstijgingen.

Koopkracht

Volgens het kabinet kan, ondanks ingrijpende maatregelen, over de gehele kabinetsperiode een bescheiden groei van de koopkracht voor iedereen worden gerealiseerd. Deze verwachting is gebaseerd op berekeningen in de vorm van het bekende koopkrachtoverzicht van het CPB. Een nadere analyse van de bij de opstelling van die plaatjes gehanteerde methodiek leidt evenwel tot de conclusie dat de negatieve inkomensgevolgen, gelet op de specifieke aard van de in de tussenbalans voorgestelde maatregelen, voor individuele personen en huishoudens zeer aanzienlijk kunnen zijn. Zo blijft om te beginnen de individuele huursubsidie buiten beeld. Deze subsidie gaat echter omlaag (*f* 123 mln.) om te voorkomen dat de gunstige budgettaire effecten van de voorgestelde huurverhoging weglekken in de vorm van hogere huursubsidies. Die verlaging treft vooral bejaarden en alleenstaanden met een bovenminimaal inkomen.

Evenmin komen individueel bepaalde aftrekposten bij de belastingheffing in de koopkrachtplaatjes tot uitdrukking. Door de voorgestelde verhoging van het huurwaardeforfait kunnen de inkomensgevolgen voor mensen met een eigen huis anders uitpakken. De afschaffing van de rente- en dividendvrijstelling en de aftrek van de consumptieve rente leveren eveneens verliezers op. De inkomensachteruitgang kan gemakkelijk oplopen tot vele procenten van het netto inkomen. Verder hebben alleenstaanden minder voordeel van de verhoging van de belastingvrije som (met 470 gulden) dan andere huishoudentypen die de gezamenlijke belastingvrije som met 940 gulden zien toenemen.

Hoewel koopkrachtoverzichten rekening houden met de stijging van de kosten van levensonderhoud, kunnen specifieke prijsontwikkelingen sommige individuele personen en huishoudens benadelen. Mensen die erg mobiel zijn, bij voorbeeld omdat zij ver van hun werkplek wonen, worden in verhouding zwaar getroffen door de voorgestelde prijsverhogingen van het openbaar vervoer en de benzineaccijns.

Conclusie

De tussenbalans illustreert het gebrekkige functioneren van de Haagse besluitvormingsmachine. Evenals het regeerakkoord legt het stuk de basis voor veel financieel-economische misère in de rest van de kabinetsperiode. Koopkrachtbehoud voor iedereen lijkt een illusie. Veel van de voorgestelde maatregelen zullen sneuvelen op de weg naar het Staatsblad of worden uitgehold door besparingsverliezen.

Cees Sterks
Jakob de Haan
Flip de Kam

De auteurs zijn verbonden aan de vakgroep Algemene Economie, Economische Faculteit, Rijksuniversiteit Groningen.

5. *NRC Handelsblad*, 22 februari 1991.

6. C.A. de Kam, De tussenbalans: besluitvorming uit het lood geslagen, *Staatscourant*, 21 februari 1991, blz. 7.

7. Zie: C.G.M. Sterks, C.A. de Kam en J. de Haan, De erfenis van Ruding, *ESB*, 28 juni 1989, blz. 616-619.

8. De uitgaven vielen door de dalende werkloosheid overigens *f* 2 mrd. mee, maar dat is ongetwijfeld niet voor herhaling vatbaar.