

door prof. dr. P. B. Boorsma

*Prof. dr. P. B. Boorsma is hoogleraar Openbare Financiën aan de afdeling Bestuurskunde van de T.H. Twente. Daarvóór was hij werkzaam bij het ministerie van Financiën, laatstelijk als hoofd van de afdeling Begrotingsvoorbereiding. Hij promoveerde aan de Vrije Universiteit op een theoretische analyse van de belastingafwenteling.*



## 'Oude verzuurde wijn in oude lekke zakken'

**Een commentaar op de nota van de informateurs De Galan en Halberstadt**

Het 'Voorstel van de Informateurs', hierna te noemen het Lijmakkoord, heeft terecht waardering ondervonden voor de beschrijving van de toestand van de schatkist. Omdat dit Lijmakkoord is geschreven in een situatie waarin als het ware het hele land vol spanning over de schouders van de auteurs mee wilde lezen en poogde mee te schrijven, is nog meer waardering verdiend. Vanuit die waardering mijnerzijds moet men mijn commentaar lezen, waarbij soms kritiek op het regeerakkoord en het Lijmakkoord door elkaar lopen.

### **De ombuigingen**

Ons land staat voor de grootste bestuurlijke uitdaging sinds de wederopbouw na 1945. Die bestuurlijke uitdaging bestaat uit het veranderen van een verzorgingsstaat in een versoberingsstaat: in de eerste helft van de jaren tachtig zal circa 25 miljard moeten worden omgebogen, uitgaande van de spoorboekjes in de Miljoenennota 1982. In de tweede helft van de jaren tachtig willicht weer eenzelfde bedrag, als het wonder van Slochteren ophoudt te werken en als geen nieuwe spectaculaire bodenvondsten worden gedaan. (De meest recente bodenvondsten zijn gifbelten.) Bij die ramingen voor de om te

buigen bedragen moet men bedenken dat te weinig middelen beschikbaar zullen zijn voor de sanering van de gifbelten, voor het tegengaan van de verkrotting van de steden, om maar twee grote problemen te noemen. Het regeerakkoord bevat geen visie op die versoberingsstaat. Maar juist omdat de ombuigingen problemen zullen blijven opleveren hadden de informateurs in hun nota aandacht moeten besteden aan de bezuinigingen. De beide informateurs geven een tamelijk technische paragraaf over de ombuigingen in de zogenaamde ICCK-sfeer (sociale zekerheid, gezondheidszorg, arbeidsvoorwaarden overheids personeel en trendvolgers), een

paragraaf waarvan men kan stellen dat papier geduldig is. Waarom deze negatieve kwalificatie?

a. De beide informateurs schrijven dat afgesproken wordt dat de 'politieke toetsingsgaten per 1 juli 1982 concreet en reëel gedicht zijn'<sup>1</sup>. Maar hoe? Wat is concreet? Wat is reëel? De ombuigingspraktijk van de laatste jaren laat zien dat dit reële vragen zijn en dat de afspraak niet concreet is.

b. Een tweede te maken afspraak betreft een verscherpte 'ZW-maatregel' (hopelijk begrijpt de Koningin dit; bedoeld is kennelijk een maatregel in de sfeer van de Ziektewet) of een andere dekking in de sfeer van de sociale zekerheid<sup>2</sup>. De toevoeging was niet opgenomen in het oorspronkelijke voorstel en is in de besprekingen toegevoegd. We moeten maar afwachten wat dat wordt, maar alles is denkbaar.

Naast de opmerkingen over de bezuinigingen in de ICCK-sfeer wordt in de epiloog gesteld dat verdere ombuigingen moeten worden voorbereid. Vlotweg wordt er dan geschreven dat de ombuigingsmogelijkheden in de diverse departementale begrotingen beperkt zijn. Maar waarop stoelt dat? Is bedoeld dat de mogelijkheden op de korte termijn beperkt zijn? Of bedoelen ze te zeggen dat de bereidheid in het kabinet beperkt is?

Over de ombuigingsproblematiek wordt te weinig nagedacht op regeringsniveau, afgaande op de tot nu verschenen regeringspublicaties. De enige samenvattende visie is in wezen die van Den Uyl die alle ombuigingen wil toetsen op werkgelegenheidseffecten. Dat een zeef zal worden gehanteerd wijst ten minste op stelselmatig beleid, maar wat er op de zeef aan voorstellen zal worden gegooid is volstrekt niet

duidelijk. Er is eigenlijk geen visie op de versoeringsstaat en dus geen bezuinigingsideologie. Omdat daarnaast moet worden geconstateerd dat op korte termijn grote bedragen moeten worden gevonden, ligt het voor de hand dat de suggesties zullen worden gevolgd die in ambtelijke Heroverwegingsrapporten zijn uitgewerkt. Van die ombuigingen kan men in elk geval stellen dat er veel meer denkkraft aan ten grondslag ligt dan aan de meeste ombuigingen waarvoor tot nu toe is gekozen door de politici. Maar of de verandering van de maatschappij nu moet afhangen van de min of meer toevallige keuzen in de ambtelijke heroverwegingsrapporten? Uiteraard niet, zal men reageren, maar ook beide informateurs verwijzen naar deze rapporten, terwijl het de vraag is of er een andere weg is? Een andere weg is er alleen als de politici beginnen met het doen van meer fundamentele keuzen dan thans het geval is.

### **De beoordeling van het financieringstekort**

In par. 2.3 doen De Galan en Halberstadt moeite om duidelijk te maken dat zij het huidige financieringstekort te hoog vinden, maar geheel overtuigend is de passage niet, terwijl er eigenlijk ook niets, maar dan ook niets nieuws wordt voorgeschoteld. De boedelbeschrijving is in die zin óók beperkt gebleven tot een statische presentatie van de geestelijke boedel.

Waarom is de passage niet overtuigend? In de eerste plaats wordt verwezen naar een uitspraak van Zijlstra die stelt dat de omvang van het tekort moet worden bezien tegen de achtergrond van de conjuncturele situatie<sup>3</sup>. De vraag is of het terecht is dat De Galan en Halberstadt naar zo een uitspraak verwijzen als de financiële situatie een half jaar na die uitspraak al weer verslechterd is.

<sup>1</sup> Voorstel van de informateurs, 4-11-1981, p. 35.

<sup>2</sup> id., p. 35.

<sup>3</sup> id., p. 4-5.

In de tweede plaats merken De G. en H. op, 'dat de beoordeling van het financieringstekort mede dient te worden gebaseerd op de aanwending van dit tekort. Benutting voor investeringen bijvoorbeeld is gunstiger dan voor inkomensoverdrachten.'<sup>4</sup> Juist omdat De G. en H. daarna stellen dat het tekort niettemin te hoog is, mogen we uit de geciteerde passage afleiden dat ze daar iets mee bedoelen, maar wat? Met het financieringstekort van het Rijk is toch geen ruimte gecreëerd die is aangewend voor investeringen? Het tekort is domweg het verschil tussen de totale ontvangsten en de totale uitgaven, het tekort is niet geormerkt voor de investeringen. En welke investeringen bedoelen ze? De bruto overheidsinvesteringen hebben sinds 1976 elk jaar een negatieve volumegroei te zien gegeven! Omdat de zin op de gegeven plaats nonsensicaal is, vermoed ik dat het volgende bedoeld is. De G. en H. komen uiteindelijk met een voorstel waarin het financieringstekort in 1982 niet wordt verlaagd naar de eerder gepresenteerde 6,5 % van het nationale inkomen, maar naar circa 7 %. Ze suggereren dat de marge van een half procent wordt aangewend voor de investeringen in het werkgelegenheidsplan. Eerder heeft de Studiegroep Begrotingsruimte zich schuldig gemaakt aan dit financieel-onzinnelijke denken, namelijk in het laatste advies opgenomen in Bestek '81. Ook daar werd gesproken over de aanwending van de kop in het tekort, voorbijgaande aan de samenstelling van de totale uitgaven. In de derde plaats is de hele passage niet overtuigend omdat een obligate opmerking wordt gemaakt over de verdringing van bedrijven op de kapitaalmarkt door het lenen van de overheid op grote schaal, terwijl in het voorstel van beide informateurs die verdringing wordt versterkt door

het voorstel buiten de begroting om extra activiteiten direct op de kapitaalmarkt te laten financieren.

Waarom is de beschrijving niets anders dan een presentatie van de geestelijke boedel? In de passage wordt niets nieuws gezegd; eerst worden de geluiden gehoord uit vooral de Financiën-hoek, daarna wordt als tegenwicht gesteld dat het tekort niet te snel mag worden teruggebracht vanwege de verstoringen die dat teweeg zou kunnen brengen. Dat laatste geluid is eerder geuit door de Commissie van Economische Deskundigen in het rapport Economische Groei in de Jaren Tachtig<sup>5</sup>. Ik meen dat er ten aanzien van de discussie over het financieringstekort twee zaken over het hoofd zijn gezien eerst door de Commissie van Economische Deskundigen en daarna door de beide informateurs. In de eerste plaats is de benadering van het financieringstekort structureel te optimistisch, nog steeds. In de Miljoenennota 1981 werd met veel tam-tam een daling van het financieringstekort in het vooruitzicht gesteld, waardoor de minister van Financiën een groot gedeelte van Nederland opgelucht deed ademhalen. Ten onrechte, omdat reeds toen duidelijk kon zijn dat de daling niet zou optreden, zoals ik voorspelde in mijn analyse voor de NRC<sup>6</sup>. In de Miljoenennota 1982 werd wederom een daling van het financieringstekort in het vooruitzicht gesteld, nu met minder tam-tam. Toen de Commissie van Economische Deskundigen adviseerde tot een behoedzaam beleid bij het terugdringen van het financieringstekort werd wellicht uitgegaan van de ramingen in de Miljoenennota 1982. Maar wederom gold dat de voorspelde daling van het tekort te optimistisch was, omdat met enige kennis van zaken gezien kon worden dat het tekort

<sup>4</sup> id.

<sup>5</sup> SER Commissie van Economische Deskundigen, Economische Groei in de Jaren Tachtig, 9-10-81, p. 48.

<sup>6</sup> Evenzo in een vraaggesprek met FEM.

voor 1981 en voor 1982 te laag werd geraamd. M.i. zijn ook beide informateurs te veel afgegaan op de cijfers verstrekt door Financiën; in hun voorstellen hadden ze in kunnen gaan op de ramingen die te optimistisch worden opgesteld en daardoor voortdurend tot frustratie moeten leiden.

In de epiloog worden overwegingen genoemd die buiten de oplossing van het conflict liggen. Gesproken wordt over de beheersbaarheid van de publieke financiën en over de wens de informatievoorziening te verbeteren. Die aanbeveling is een stap in de door mij bedoelde richting. M.i. hadden beide informateurs er harder op moeten wijzen dat de departementen enkele wettelijke verplichtingen niet nakomen. Als de departementen zouden uitvoeren wat is voorgeschreven in de Comptabiliteitswet 1976 zou de informatiestroom over 's Rijks financiën veel beter zijn. Ik doel hier op de verplichte administratie van de verplichtingen die zijn en worden aangeaan, verplichtingen die op een later moment tot uitgaven leiden.

Voorts doel ik hier op de verplichting waar mogelijk en van belang prestatiegegevens te verstrekken, omdat een prestatiebegroting een hardere onderbouwing kan geven van de te autoriseren bedragen. Tevens wijs ik er op dat reeds in de Miljoenennota 1980 wordt gesproken over 'de voorgenomen geautomatiseerde verwerking van de extrapolaties' <sup>7</sup>. Ik vraag me af waarom de hele financiële administratie van het Rijk nog niet geautomatiseerd is. Is echt uitbesteding van deze taak nodig om een beetje moderne informatievoorziening te krijgen?

In de tweede plaats hebben de beide informateurs in navolging van Financiën gekozen voor een beleidsvariabele die m.i. niet meer juist is, te weten het financie-

ringstekort. Het financieringstekort is ruwweg te definiëren als de uitgaven min de aflossingen min de ontvangsten. Dat de uitgaven worden gecorrigeerd voor de aflossingen is een praktijk die hoorde bij het niet meer toegepaste structurele begrotingsbeleid. Nu het feitelijk tekort centraal staat moeten aflossingen als gewone uitgaven worden beschouwd, die ook moeten worden gefinancierd. Dat betekent dat centraal hoort te staan het begrip financieringsbehoefte, dat is het financieringstekort plus de aflossingen.

Dat het niet om een academische discussie gaat mag blijken uit de bedragen voor de aflossingen: de aflossingen zullen volgens de Miljoenennota 1982 oplopen van 4 miljard gulden in 1982 naar 7,7 miljard in 1986 <sup>8</sup>, terwijl de bedragen vermoedelijk wat onderschat zijn. In procenten van het nationale inkomen dus een duidelijke stijging.

Op grond van het voorgaande is mijn conclusie dat de Commissie van Economische Deskundigen en de beide informateurs de problematiek van het financieringstekort niet voldoende scherp hebben weergegeven en daardoor te luchtig denken over de ernst van die problematiek!

### **De doelstelling van de collectieve lastendruk**

Bij de bespreking van het regeerakkoord noemen De G. en H. als prioriteiten de verbetering van de werkgelegenheid en de stabilisatie van de collectieve lastendruk. De G. en H. noemen de lastennorm welke geformuleerd is in het regeerakkoord doch doen verder zelf geen poging de norm duidelijker te formuleren.

Een meer duidelijke formulering is bepaald wel gewenst, zoals ieder kan weten die de geschiedenis van de drukstijgingsnormen heeft gevolgd. Onder andere doordat in Bestek '81 de norm zo vaag was ge-

<sup>7</sup> Miljoenennota 1980, p. 67.

<sup>8</sup> Miljoenennota 1982, p. 113.

formuleerd had het kabinet Van Agt-I de ruimte om de collectieve lastendruk sterk te verhogen.

In het regeerakkoord is overeengekomen, de collectieve lastendruk te stabiliseren. Van de collectieve lasten worden uitgezonderd de aardgasbaten uit het buitenland, de drukstijging uit hoofde van de binnenlandse aardgasprijsstijging, baten uit fraudebestrijding en (hogere) betaling door burgers en bedrijven voor diensten verricht door de overheid<sup>9</sup>.

De formulering is zó ruim gekozen dat ook in de komende jaren de norm van elastiek zal blijken te zijn, omdat de norm veel interpretatie-ruimte biedt. Waar een afspraak over de drukstijging ruimte voor ontsnapping biedt zal de ruimte onmiddellijk worden benut voor lastendrukstijging. Dat men daarover geen illusies moet hebben blijkt ook weer uit het Lijmakkoord waar over de solidariteitsheffing voorgesteld door De G. en H. wordt geschreven: 'Al met al gaat het bij de beoogde belastingmaatregel om een zaak die niet relevant is voor de collectieve lastendruk...' <sup>10</sup> Als de woorden 'al met al' een voldoende argumentatie opleveren voor het niet-relevant verklaren van een drukstijging, dan vrees ik het ergste voor de komende jaren. De G. en H. hadden m.i. moeten beklemtonen dat de norm voor de collectieve lastendruk scherper zou moeten worden geformuleerd, zodat er langs die weg geen ontsnappingen zouden kunnen plaatsvinden.

Enkele van die ontsnappingen zijn:

a. Het tijdens de rit niet-relevant verklaren van een bepaalde ontvangst. Dit houdt in dat bij de berekening van de collectieve lastendruk een dergelijke ontvangst niet wordt meegeteld.

Hoe slinks dat kan gaan laat de Miljoe-

nennota 1982 zien. In een voetnoot, *n.b.*, van een bijlage, *n.b.*, worden de ontvangsten uit hoofde van de verkoop van en rente op staatsschuld 'met ingang van 1982 niet relevant verklaard.'<sup>11</sup> Een toelichting wordt niet verstrekt. Op die manier wordt een drukstijging weggepoetst van, afhankelijk van de toetsingstechniek, 0,25 à 0,3 procentpunt, of anders geformuleerd: de handhaving van een strakke norm is op die manier de noodzaak ontlopen van een additionele ombuiging van 800 à 900 miljoen gulden!

b. Een tweede ontsnapping is zeer frequent gehanteerd door het kabinet Van Agt-I en komt neer op het volgende. Raam de drukstijging in de Miljoenennota voor het komende jaar laag zodat zogenaamd voldaan wordt aan de doelstelling. Als tussentijds de druk wordt verhoogd bijvoorbeeld door verhoging van tarieven, verbind daaraan geen beleidsconsequenties en neem voor het daaropvolgende jaar de hogere druk als uitgangspunt. Zo is in de beginjaren van het kabinet Van Agt-I regelmatig tussentijds het niveau van de collectieve lasten verhoogd en werd in de Miljoenennota steeds een bescheiden stijging gepresenteerd. Zou men de drukstijging meten van Miljoenennota op Miljoenennota en van MEV (Macro-Economische Verkenningen) op MEV dan is die ontsnappingsmogelijkheid er niet. Het bezwaar van deze metingstechniek, toegepast bij het 1-procentsbeleid, is dat een drukstijging niet aan de juiste periode wordt toegeschreven. Zou men overigens deze voorheen toegepaste metingstechniek in de Miljoenennota 1982 hebben toegepast, dan zou de drukstijging uit hoofde van de belastingen lager uitvallen dan Financiën stelt; men is wat die techniek betreft consistent geweest.

c. Een derde ontsnapping is frequent ge-

<sup>9</sup> Zie Kamerstuk 17000, nr. 6, p. 13 en p. 19.

<sup>10</sup> Voorstel, p. 32.

<sup>11</sup> Miljoenennota 1982, p. 111.

hanteerd door het kabinet Den Uyl en het kabinet Van Agt en komt neer op het niet-relevant verklaren van een drukstijging door die statistisch te noemen. Voorbeelden zijn de omzetting van de kinderaftrek in de kinderbijslag en van de investeringsaftrek in de investeringspremie. Op zich is de redenering die er aan ten grondslag ligt niet zo gek, maar het probleem is dat men het grootste deel van de collectieve lasten volgens dezelfde redeneringen 'puur statistisch' kan noemen, namelijk waar het gaat om de lasten die dienen ter dekking van de herverdelende uitgaven.

Er zijn dus voldoende redenen om de norm voor de collectieve lastendruk scherper te formuleren, om te voorkomen dat tijdens een kabinetsperiode onenigheid kan rijzen over de interpretatie. Een vraag is bijv. ook wanneer sprake is van een inkomstenstijging ten gevolge van het profijtbeginsel. Gaan we in de toekomst bij de paragraaf over de niet-belastingmiddelen verhalen krijgen over autonome stijgingen en endogene dalingen?

Ook het uitzonderen van de extra aardgasinkomsten door verhogingen van de binnenlandse aardgasprijs vraagt om moeilijkheden. Deze post is niet-relevant verklaard bij de toetsing van de drukstijging op verzoek van de PvdA. Waarschijnlijk dacht de PvdA langs deze weg ruimte te creëren voor bijv. een werkgelegenheidsplan en heeft de PvdA deze zaak niet goed doordacht. Wat is het geval? Inmiddels heeft het kabinet besloten tot een binnenlandse prijsverhoging voor gas die lager is dan de prijsverhoging die verdisconteerd was in de Miljoenennota 1982. Dat betekent een tegenvaller in de inkomsten. Zou deze tegenvaller worden gemeten als een lagere drukstijging, dan zou de tegenvaller kunnen worden gecompenseerd door de verhoging van andere ontvangsten binnen de norm. Omdat de tegenvaller zich af-

speelt buiten de norm voor de lastendruk, leidt de tegenvaller tot een hoger financieringstekort en daarmee tot de noodzaak van extra bezuinigingen. Wat de PvdA zich zelf heeft aangedaan heeft ze zelf waarschijnlijk niet vermoed.

Waarom de informateurs de solidariteitsheffing een niet-relevante drukstijging noemen is zoals gezegd onduidelijk. Ze schrijven er van uit te gaan dat de 'tijdelijke financieringslast van zulk een pakket maatregelen waarschijnlijk zal worden aanvaard en niet tot afwenteling zal leiden.'<sup>12</sup> Maar hoe ze dat kunnen veronderstellen lichten ze niet toe. De geschiedenis van de arbeidsverhoudingen in Nederland na 1960 leert wel anders, helaas.

### Het werkgelegenheidsplan

De informateurs behandelen het plan in wezen als een technisch plan dat op punten moest worden bijgesteld. Als meceniens liepen ze als het ware om een auto waarvan de motor op enkele onderdelen moest worden gerepareerd. Maar is er een auto? Zo ja, zit er eigenlijk wel een motor in? Ik vrees dat er eigenlijk, om in de vergelijking te blijven, alleen sprake is van een ontwerp op de tekentafel, waarbij de ruzie in het kabinet is uitgebroken over de vormgeving. De motor is niet besproken. Meer fundamenteel hadden de informateurs de vraag kunnen stellen of het hele plan geen 'gebakken lucht' was. Het ontwerp-plan doet denken aan zaken uit het verleden. Tijdens het kabinet Den Uyl werd in het kader van het 1-procents-beleid naast het bezuinigingsplan een 'aanvullend beleid' geïntroduceerd. Tijdens het kabinet Van Agt-I in het Bestek-beleid evenzo. Wat 'aanvullend beleid' precies zou betekenen was bij de indiening van de plannen steeds nogal onduidelijk, maar de visie was groots: het aanvullende beleid zou de werkloosheid drukken, zou de investeringen van de bedrijven stimu-

<sup>12</sup> Voorstel, p. 33.

leren, zou gericht in de bouw iets doen, zou de economische groei versterken, etc. Tijdens beide kabinetten moest het aanvullende beleid gefinancierd worden door een tijdelijke maatregel, toen: een tijdelijke tekortvergroting.

En wat zijn de ervaringen geweest met dat aanvullende beleid? Een deugdelijke evaluatie ontbreekt, maar duidelijk is dat de tekortvergroting geen tijdelijke maatregel was. Duidelijk is ook dat na de oorspronkelijke belissingen over de visionaire plannen de ordinaire budgettaire spelletjes werden gespeeld: allerlei claims worden door de departementen op tafel gelegd en gehonoreerd ook al hadden ze met de oorspronkelijke doelstellingen van het aanvullende beleid niets te maken. Aanvullend beleid ter versterking van de economie kwam er met enige overdrijving op neer, dat geld gestoken werd in riolering, in de grond. We kennen de parabel van de slaaf die zijn talenten in de grond begroef. In de politiek is dat wel tolerabel.

Ook een ervaring met de eerste 'aanvullende beleidsplannen' was, dat de uitgetrokken fondsen niet werden opgemaakt doordat er geen pasklare projecten klaar lagen. Tijdens de opeenvolgende invullingen van de ombuigingsrondes werden dan ook prompt delen van de uitgetrokken aanvullende beleidsmiddelen geschrapt als ombuiging, n.b. Het toppunt van ironie is dan ook wel dat destijds door het kabinet Den Uyl in het kader van het aanvullende beleid de Wet Investeringsrekening is gepresenteerd, dat daarop reeds is bezuinigd door het kabinet Van Agt-I en dat nu in het Lijmakkoord weer een bedrag van de WIR ter grootte van 300 miljoen gulden wordt 'herschikt'.

Over het werkgelegenheidsplan nog de volgende opmerkingen. Gesproken wordt

over een 'heroverweging van overheidsbestedingen gericht op de werkgelegenheidseffecten'<sup>13</sup>. Bedoeld is dat bezuinigingsvoorstellen zullen worden getoetst op werkgelegenheidseffecten. Maar heeft het kabinet Den Uyl dat al niet eerder gedaan? Tijdens het kabinet Den Uyl is er een Interdepartementale Commissie geweest die de begrotingsuitgaven toetste op de arbeidsmarkteffecten. De rapporten van de ICA zijn ondanks verzoeken van de Tweede Kamer niet gepubliceerd, omdat de regering publicatie niet wijselijk achtte. Zo een toetsing is betrekkelijk zinloos, omdat in de toetsing niet worden betrokken de gevolgen voor de werkgelegenheid van bijvoorbeeld de collectieve lasten, van statistische drukstijgingen, van inkomenspolitieke maatregelen etc. Het idee is sympathiek, maar men had lering kunnen en moeten trekken uit eerdere ervaringen.

Gesproken wordt ook over 'maatregelen op het terrein van arbeidsmarktpolitiek (bemiddeling, subsidies, enz.)'.<sup>14</sup> Maar dat klinkt ook zo vertrouwd in de oren. Al jaren worden gelden daarvoor uitgetrokken, via aanvullend beleid en via de reguliere begroting. Maar wat zijn de ervaringen? Wil men omgeschoolde werklozen weer omscholen? Ook hier lijkt het papier weer geduldig te zijn. Dat geldt ook voor het eerste onderdeel van het program: 'Economisch herstel van en behoud en creatie van werkgelegenheid in de marktsector door middel van rendementsherstel met aanduiding van een lange termijn-perspectief.'<sup>15</sup> Prachtig, die kromme volzin. Maar wat is die aanduiding van een perspectief? De informateurs noemen als eerste instrument de stabilisatie of vermindering van lastendruk, en stellen enkele bladzijden verder meteen maar voor om de collectieve lasten te verzwaren. Ze

<sup>13</sup> id., p. 27.

<sup>14</sup> id.

<sup>15</sup> id.

spreken over rendementshersel, doch doen voorstellen die de rentelasten zullen verzwaren.

Een ander instrument dat wordt genoemd is de MIP (Maatschappij voor Industriële Projecten). Waarom die nodig is naast de Nationale Investeringsbank is onduidelijk. Als het kabinet vindt dat de NIB anders zou moeten functioneren moet men de NIB veranderen, maar moet men niet weer een nieuwe instelling in het leven roepen. Ernstiger is dat de financiering van het instrument moet plaats vinden buiten de begroting om: de nodige 330 miljoen moeten extra-budgettair worden gevonden op de kapitaalmarkt. Is dat het lange-termijn-perspectief: een overheid die teveel blijft lenen op de kapitaalmarkt en buiten de begroting om bevoorrechte leners (MIP, woningbouwcorporaties) eerst toegang geeft tot de kapitaalmarkt? Overigens worden ook de NIB-leningen extra-budgettair verstrekt, onder staatsgarantie.

Ik kom daarmee op de *financiering* van het werkgelegenheidsplan. Die deugt niet. Op de begroting wordt ca. 1250 miljoen gevonden; daarnaast moet 1350 miljoen + PM gulden op de kapitaalmarkt worden geleend. Bij PM wordt gedacht aan 2,5 miljard gulden. Bij de beoordeling daarvan moet men niet vergeten dat het financieringstekort reeds (te) hoog is en dat de overheid ook langs andere wegen de ruimte op de kapitaalmarkt verkleint. Een voorbeeld van zo een andere weg is de voorgenomen verlaging van de te betalen pensioenpremies, een verlaging overigens die momenteel overigens niet door zou kunnen gaan wegens de lagere reservepositie van het ABP. (Het laatste illustreert hoe snel er gaten geschoten worden in een ombuigingsplan.)

### **Botsende visies?**

Als mijn commentaar juist is, komt het kabinetsbeleid en het Lijmakkoord neer op het doen van oude verzuurde wijn in

oude lekke zakken. Alle voorgestelde elementen kennen we al uit het kabinet Den Uyl: aanvullend beleid naast ombuigingen; een aanvullend beleid dat groten-deels nog moet worden uitgedacht; toetsing op werkgelegenheidseffecten; financiering via een 'tijdelijke' maatregel; financiering van enkele sympathieke zaken buiten de begroting om direct op de kapitaalmarkt; claims voor nieuw beleid, die overigens ten dele zullen worden gehonoreerd binnen de ruimte voor het nieuwe aanvullende beleid; etc. Er is niets nieuws onder de zon, zeker niet voor de twee hoofdrolspelers in het huidige kabinet. Dat desondanks een kabinetscrisis ontstond moet dus oorzaken hebben die buiten de hier genoemde elementen liggen.

Op grond van de economische situatie van thans en de komende jaren is het volstrekt duidelijk dat moet worden bezuinigd. Op grond van de stijgende werkloosheid en misschien vooral op grond van de snel groeiende jeugdwerkloosheid is het anderszijds volstrekt duidelijk dat er werkgelegenheid moet worden gecreëerd. Den Uyl heeft dan ook volstrekt gelijk als hij doordramt met zijn werkloosheidsplan: 'het moet en het kan, op met het plan'.

Maar er moet ook worden bezuinigd, horen we al sinds 1976, en dat gaat moeizaam. Het is voor een politicus (en ook voor de wetenschapper) veel sympathieker om te bepleiten dat er wat aan de werkloosheid moet worden gedaan dan om te bepleiten dat er moet worden bezuinigd: er is een natuurlijke neiging om het eerste pleidooi meer geloof te schenken. Daarom is het beter om in de huidige omstandigheden eerst maar eens over de ombuigingen te praten om het volk duidelijk te maken dat de tijd van vroeger echt niet meer terug komt. Via de bezuinigingen moet de ruimte worden vrij gemaakt voor nieuwe werkgelegenheid. De Commissie van Economische Deskundigen heeft natuurlijk wel gelijk als ze stelt dat de ombuigingen niet te abrupt moeten plaats



vinden, maar verder moet men aan die waarschuwing geen acht schenken: sinds 1976 zijn er goede voorspellingen voor de jaren tachtig en zijn de ombuigingen zo abrupt geweest? Zijn er niet voldoende politieke en bestuurlijke factoren werkzaam die het ombuigingsproces afremmen? Juist door die factoren te onderkennen moet je als economisch deskundige waarschuwen tegen een te klein ombuigingsplan: dan bouw je wat tegenslagen in, welke nodig zijn omdat het ombuigingsproces veel frictie oplevert. Wat het ombuigingsproces betreft: de meest ernstige lacune in de

nota van de informateurs is dat er volstrekt geen visie wordt gegeven op de richting waarin de verzorgingsstaat zal worden bijgesteld. Met andere woorden: hoe zal de versoberingsstaat er uitzien? Welke voorzieningen zullen in elk geval worden veiliggesteld?

Delden, 14 november 1981.

